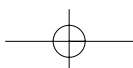
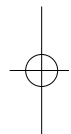
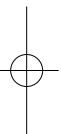
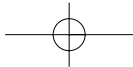


ADMINISTRATION PUBLIQUE

EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE



ADMINISTRATION PUBLIQUE

EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Administration publique en République tchèque

Edité par : Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Direction de l'administration publique, nám. Hrdinů 3, 140 21 Prague 4, République tchèque

Editeurs : Jiří Marek, Markéta Pánková, Petra Šímová

Auteurs : Miroslav Brůna, Pavel Bureš, Petr Fejtek, Tomáš Holenda, Miroslava Holubová, Katarína Husárová, Kristina Chrástková, Martina Jalovecká, Eliška Jelínková, Jiří Klein, Eduard Komárek, Marika Kopkášová, Vladimíra Kracíková, Ladislav Kužvart, Petra Leissová, Zdeněk Major, Jiří Marek, Miloš Matula, František Menšík, Zdeněk Němec, Geraldina Pavlovčíková, Markéta Pánková, Štěpánka Steinbachová, Jaroslav Svoboda, Lubomír Šimek, Petra Šímová, Milada Vaněčková, Marek Vetýška, Nikolaj Videnov, Kateřina Vojtová

Approuvé par : Josef Postránecký

Maquette : TYPO JP, Holečkova 5, 150 00 Prague 5

Traduction : Jakub Onisko

Imprimé par : Imprimerie du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Bartůňkova 4, 149 00 Prague 4

Nombre de pages : 104

Lieu et date de l'impression : Prague, 2005

ISBN 80-239-5057-6

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
1. ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.....	8
1.1 Transformation fondamentale de l'administration publique en République tchèque	8
1.2 Régionalisation	10
1.3 Deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale	11
2. CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	13
2.1 Constitution de la République tchèque.....	13
2.2 Pouvoir législatif	13
2.3 Système électoral	15
2.4 Chef de l'Etat	15
2.5 Pouvoir exécutif.....	16
2.6 Pouvoir judiciaire	17
2.7 Médiateur	18
2.8 Coordination de l'administration centrale	18
2.9 Coordination des affaires européennes (euroagenda).....	19
2.10 Modernisation de l'administration centrale	22
3. ADMINISTRATION PUBLIQUE TERRITORIALE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.....	25
3.1 Structures de l'administration locale	25
3.2 Commune et ses compétences	27
3.3 Région et ses compétences	29
3.4 Coordination des activités des administrations centrale et territoriale.....	30
3.5 Dossiers d'actualité - optimisation du cadre légal et financier de l'administration territoriale	33
4. SYSTÈME DU FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU SECTEUR PUBLIC.....	36
4.1 Ressources propres des collectivités territoriales....	36
4.2 Autres ressources des collectivités locales.....	38
5. LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	43
5.1 Contrôle de légalité	43
5.2 Contrôle d'opportunité.....	47
5.3. Contrôle de l'exécution des budgets publics	48
6. PROJETS ACTUELS DES RÉFORMES RENFORÇANT L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	50
6.1 Projets actuels des réformes renforçant l'efficacité de l'administration territoriale au regard de ses outils et de la gestion de la qualité.....	50
6.2 Services publics locaux.....	53

SOMMAIRE

7. STATUT DES AGENTS PUBLICS ET LEUR FORMATION	55	10. INTÉGRATION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE À L'UNION EUROPÉENNE.....	79
7.1 Statut des agents des collectivités locales	55	10.1 Rappel de la situation dans les années 1990	79
7.2 Système de formation des fonctionnaires des collectivités locales	57	10.2 Mise en place des capacités administratives dédiées à l'euroagenda	80
7.3 Egalité des hommes et des femmes	58	10.3 Principales réalisations dans le domaine de l'administration publique	81
7.4 La corruption et l'administration publique.....	59	10.4 Initiatives et résultats communs à la suite de la Conférence des ministres et des réunions informelles des directeurs généraux responsables de l'administration publique dans l'Union Européenne depuis 2003	82
7.5 Ethique et l'administration publique.....	62		
8. EMPLOI DES NOUVELLES TECHNOLOGIES.....	64	11. PRINCIPAUX PROJETS INTERNATIONAUX ET LEUR MISE EN OEUVRE.....	83
8.1 Systèmes d'information dans l'administration territoriale	64	11.1 Mise en oeuvre des projets financés par l'Union Européenne	83
8.2 Approche processuelle à la rationalisation du fonctionnement des administrations territoriales	66	11.2 Programme Phare	83
8.3 Système d'information des registres administratifs	67	11.3 Autres projets de coopération internationale administrative	85
8.4 D'autres projets relevant de l'administration électronique.....	68		
9. COOPÉRATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE.....	70	12. LEXIQUE.....	87
9.1 Représentation de la République tchèque dans les organismes internationaux de coopération dans le domaine de l'administration publique	71	ANNEXES	93
9.2 Relations bilatérales dans le domaine de l'administration publique	76	Informations essentielles sur la République tchèque	93
		Coordonnées des Centres tchèques à l'étranger	94
		Coordonnées des principales administrations en République tchèque	96
		Coordonnées des administrations régionales en République tchèque	97
		Liste des lois choisies concernant l'administration publique en République tchèque.....	99
		Carte des régions de la République tchèque	101

Introduction

Le 1^{er} mai 2004, la République tchèque est devenue membre à part entière de l'Union Européenne. Une étape importante de sa transformation démocratique, commencée par la révolution de velours en novembre 1989, a été achevée. Les changements qu'a connus notre société au cours des 15 dernières années, ont eu leur reflet dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, transformée d'un bras du parti unique au pouvoir, chargé d'appliquer ses directives, vers un service destiné au citoyen libre, et d'un processus de décision centralisé vers une décentralisation au profit des communes et régions.

L'objectif de cet ouvrage n'est pas des moins ambitieux – tenter de retracer les principaux changements structurels de l'administration publique entre 1989 et 2004, décrire l'organisation actuelle de l'administration de l'Etat et des collectivités locales et, non en dernier lieu, souligner les aspects internationaux de l'évolution de l'administration publique en République tchèque.

Cet ouvrage a été préparé au sein du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, en collaboration avec les experts du Ministère des Finances de la République tchèque et de l'Office du Gouvernement de la République tchèque. Nous souhaiterions que cet ouvrage serve aux élus locaux, fonctionnaires et tous ceux qui s'intéressent à l'administration publique, d'un point de repère dans ce très vaste domaine.

Josef Postránecký

vice-ministre de l'Intérieur
pour l'administration publique

1. Evolution des systèmes de l'administration publique en République tchèque

1.1 Transformation fondamentale de l'administration publique en République tchèque

La transformation systémique a modifié les caractéristiques essentielles de l'administration publique. Elle a créé les fondements d'un nouveau système constitutionnel et administratif. Depuis 1989, le système a connu une évolution continue.

Au niveau des autorités centrales, les changements concernaient notamment l'adaptation des pouvoirs constitutionnels au nouveau contexte politique, mais aussi à la nouvelle conception des relations entre les citoyens et les pouvoirs publics. Celle-ci a été matérialisée dans la Charte des droits et libertés fondamentales, proclamée par la loi constitutionnelle n° 23/1991 J.O.

En 1989, au début de la transformation de l'administration publique, la République tchèque faisait partie de l'Etat tchécoslovaque fédéral. La structure de ses organes législatifs, exécutifs et juridictionnels ne pouvait pas être celle d'un Etat indépendant. Cependant, tous les organes suprêmes de la République tchèque existaient déjà à l'époque fédérale. Cette structure était composée du Conseil National Tchèque qui remplissait le rôle d'organe législatif, du Gouvernement de la République tchèque, l'organe exécutif suprême, et de la Cour Suprême de la République tchèque, l'organe judiciaire suprême. La fédération disposait d'une Assemblée Fédérale bicamérale, d'un Gouvernement Fédéral et d'une Cour Suprême Fédérale.

L'évolution ultérieure au niveau central a été marquée notamment par deux facteurs. D'abord, les missions, les moyens et l'organisation de l'administration centrale devaient changer ; ensuite, les questions liées au fonctionnement et à l'existence même des structures fédérales devaient être résolues.

Au premier plan, à la suite de la suppression de lege et de facto de la suprématie du Parti Communiste Tchécoslovaque, les pouvoirs des organes étatiques, jusque-là formels, ont pris un contenu réel. Les mécanismes classiques d'une république parlementaire ont été mis en place et, en 1990, les premières élections parlementaires libres, sur la base d'un suffrage à la proportionnelle, ont pu être organisées. Les administrations centrales ont évolué de manière considérable quant à leur composition, leur nombre a été fortement réduit et leurs missions redessinées à la suite de l'abandon progressif de la gestion centralisée de l'économie au profit des missions propres à l'administration. Des changements non moins importants de la structure des pouvoirs publics sont dus à l'application des critères de l'Etat de droit démocratique au

fonctionnement de l'administration publique. Ainsi par exemple, la sur-régulation des activités culturelles, tributaire des tentatives de contrôle politique de la création culturelle, a été supprimée.

La mise en oeuvre, par les pouvoirs publics, des compétences jusque-là fictifs, a mis à nu les difficultés liées au cadre constitutionnel du système fédéral. Les divergences d'opinions sur le fonctionnement de la fédération, entre les forces politiques des deux républiques, n'ont pas pu être surmontées, ce qui a contribué, avec d'autres facteurs, à la dislocation de la fédération tchécoslovaque.

Le 1^{er} janvier 1993, à la suite de la désagrégation de la République Fédérale Tchéque et Slovaque, la République tchèque est devenue un Etat indépendant, avec une nouvelle structure des autorités centrales, une législation unique, une citoyenneté unique, un parlement, un gouvernement et une cour suprême uniques. La République tchèque est désormais un Etat unitaire. Cette situation est reflétée dans la nouvelle Constitution de la République tchèque, adoptée tout au début de l'existence de l'Etat indépendant (loi constitutionnelle n° 1/1993 J.O.). La Charte des droits et libertés fondamentales fait partie de son bloc de constitutionnalité.

Par la suite, l'administration territoriale a connu une évolution plus dynamique que l'administration centrale. Dans cette partie, seules les modifications de l'administration territoriale seront mentionnées, alors que les changements du système et du fonctionnement de l'administration centrale seront traités dans les chapitres qui y sont consacrés.

Jusqu'à 1990, l'administration territoriale était composée des « conseils populaires » dont la mission était d'exécuter les instructions de l'administration centrale, même si, formellement, ils avaient aussi une structure représentative. Les collectivités locales au sens propre du terme n'existaient pas, car il était impensable que les autorités locales prennent une décision qui ne suivrait pas les lignes déterminées par le parti communiste.

En 1990, l'administration territoriale a été réorganisée. Ses divers échelons ont cependant été traités différemment. Les conseils populaires locaux ont été remplacés par les communes bénéficiant du statut des collectivités locales. Sur le territoire qui forme aujourd'hui la République tchèque, la gestion autonome des collectivités locales avait une longue tradition. Son système n'a pas connu de bouleversements depuis sa mise en place en 1849 jusqu'à 1938. Dès ses origines, les collectivités locales exerçaient certaines compétences de l'Etat qui leur étaient déléguées. Ce principe a été

reconduit dans le nouveau système mis en place par la loi n° 367/1990 J.O., sur les communes.

Les conseils populaires de département ont été remplacés par les offices départementaux, administrations territoriales de l'Etat à compétence générale. Les assemblées départementales composées des représentants des communes délégués selon la clé fixée par la loi, intervenaient dans la répartition des crédits de l'Etat. Les offices départementaux étaient régis par la loi n° 425/1990 J.O., portant sur la création des offices départementaux, leurs compétences et certaines dispositions d'ordre législatif.

Les conseils populaires régionaux ont été démantelés sans être remplacés. Leurs compétences ont été transférées en partie aux administrations centrales et en partie aux offices départementaux qui venaient d'être constitués.

Le système ainsi créé était conçu comme provisoire. La durée d'existence des offices départementaux ne devait pas dépasser deux ans. La création de collectivités territoriales supérieures envisagée était cependant retardée, notamment en raison des discussions sur leur nature (« pays historiques » ou régions), nombre et compétences. Pendant l'existence de la Tchécoslovaquie, il y avait des tentatives de transformer les pays historiques en structures fédérales. Sur le territoire qui forme aujourd'hui la République tchèque, avant 1948, l'administration publique était structurée selon les pays historiques (Bohême, Moravie, Silésie, depuis 1928 à la place de la Moravie et de la Silésie le pays Moravo-silésien). La première étape de la transformation de l'administration publique tchèque a été achevée.

Le système transitoire créé en 1990 a connu une vie plus longue que prévu. Les offices départementaux ont permis de maintenir un niveau minimum de stabilité de l'administration territoriale à l'époque où les collectivités locales manquaient d'expérience. Sur le plan régional, plusieurs facteurs entraient en jeu. Outre les hésitations entre les pays historiques et les régions, il y avait des tendances à une plus forte intégration à l'intérieur de la République tchèque à la suite de la dislocation de la fédération et, sur le fond d'un processus de transformation dans tous les domaines, également une crainte de la concurrence que pourraient représenter les collectivités territoriales supérieures pour le pouvoir central.

Le maintien des structures, conçues à l'origine comme provisoires, n'était pas dépourvu d'aspects négatifs. Les collectivités locales n'existaient qu'au niveau communal. L'administration de l'Etat manquait d'échelon intermédiaire. Les administrations centrales tentaient d'y remédier par

la création d'administrations spécialisées et par la mise en place de leurs services déconcentrés. L'éparpillement des structures administratives provoquait une absence de coordination de leurs activités et effaçait les économies escomptées de la suppression des conseils populaires régionaux.

Cette situation est devenue intenable tant au regard des tendances à la décentralisation qui caractérisent le modèle administratif européen contemporain, qu'au regard de l'efficacité de l'administration. Une solution a été trouvée dans la mise en place des régions, qui était à l'origine de la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale.

1.2 Régionalisation

Les collectivités locales supérieures ont été créées par la loi constitutionnelle n° 347/1997 J.O., portant la création des collectivités territoriales supérieures et modifiant la Constitution de la République tchèque. La loi constitutionnelle n° 347/1997 J.O., tout en fixant le nombre et les limites des régions, est restée muette sur d'autres éléments essentiels de la régionalisation, c'est-à-dire sur les compétences et les institutions des régions. Une période suffisamment longue a été prévue pour combler ces lacunes, la loi n'étant entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2000.

Les élections des assemblées régionales ont eu lieu en novembre 2000 et les textes nécessaires au fonctionnement des régions sont entrés en vigueur à la date des élections régionales ou au 1^{er} janvier 2001.

La loi constitutionnelle n° 347/1997 J.O. a créé 14 régions dont la capitale Prague. Le nombre des régions et leur chef-lieu sont identiques à ceux existant entre 1949 et 1960. Ainsi, le nombre choisi des régions se situe dans le haut de la fourchette. Deux principales options étaient discutées, l'une prévoyant 12 à 15 régions selon les projets, l'autre se calant sur la structure des régions créées en 1960.

La seconde option prévoyait la création de 8 à 9 régions, dont la capitale Prague, c'est-à-dire les régions de 1960 plus la région d'Olomouc ou de Moravie centrale.

L'avantage de la solution territoriale retenue était notamment une plus grande cohérence avec les régions « naturels » en République tchèque, encore que le nombre des centres reste sujet à discussion. Dans la solution choisie, pratiquement tous les centres régionaux ont eu satisfaction. Une telle satisfaction donne des bases solides pour une stabilité relative de la structure choisie.

Un certain inconvénient peut être trouvé dans la

discontinuité avec les régions antérieures et dans le décalage de la nouvelle division territoriale par rapport à la carte de certaines administrations à caractère spécialisé et à la carte judiciaire. Cet inconvénient est cependant une conséquence inévitable de chaque changement de l'assise territoriale des régions. Un second inconvénient pourrait être trouvé dans le constat que les régions n'ont pas la taille critique pour recevoir les fonds européens. Cependant, les missions des régions relevant avant tout du domaine de l'administration intérieure, cet argument ne doit pas être décisif. Cet obstacle est résolu par la loi n° 248/2000 J.O., sur le soutien du développement régional, qui prévoit la constitution de conseils interrégionaux pour les régions de cohésion dans les cas où ces régions sont composées de deux ou trois régions administratives. Les membres des conseils interrégionaux sont élus par les assemblées régionales, chaque région étant représentée par un nombre égal des membres.

Les nouvelles régions à caractère de collectivités locales ne se sont pas pleinement substituées aux régions de 1960. A présent, la notion de région désigne deux entités distinctes. Cette confusion ne peut pas être surmontée dans la mesure où la loi n° 36/1960 J.O., sur la division territoriale de l'Etat, qui fixe le cadre législatif des anciennes régions, sert de base à la carte administrative de certaines administrations et des tribunaux. Ces anciennes régions de 1960 n'ont pas été abolies en 1990, seuls les conseils populaires régionaux ont été supprimés.

En relation avec l'organisation régionale, régie par d'autres lois, notamment la loi n° 129/2000 J.O., sur les régions, la question à résoudre était celle de choix entre le modèle d'administration intégrée ou d'administrations séparées. Dans le premier modèle, les compétences de l'Etat sont exercées par les collectivités locales et par les administrations spécialisées de l'Etat, à l'exclusion de toute administration de l'Etat à compétence générale. Dans le second modèle, il existe en parallèle des administrations de l'Etat à compétence générale et des collectivités locales à compétence générale.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, chargé des travaux préparatoires sur la réforme de l'administration publique, penchait initialement pour le modèle d'administrations séparées. Néanmoins, la Chambre des députés consultée à ce sujet en mai 1999, s'est prononcée à une majorité écrasante de 160 sur 176 députés pour l'application du modèle d'administration intégrée qui a été finalement mis en place.

Les régions exercent leurs compétences tant dans le régime de décentralisation (compétences propres) que de déconcentration (compétences déléguées). Dans le régime de déconcentration, les régions

restent sous le contrôle hiérarchique de l'administration centrale. La plupart des compétences des régions sont exercées dans le régime de déconcentration ; il faut souligner cependant qu'en terme d'organisation du travail et d'affectation du personnel, la région est indépendante même dans l'exercice des compétences déléguées par l'Etat. Outre les compétences transférées par les administrations centrales, une part mineure des compétences a été transférée aux régions des offices départementaux ; les compétences des communes sont restées pratiquement inchangées à la suite de la constitution des régions.

Le processus de la mise en place des régions est désigné comme la première étape de la réforme de l'administration publique territoriale. A présent, deux principaux dossiers de cette première étape restent sur la table. Le premier et le plus important est celui du financement des régions. La situation actuelle est satisfaisante quant au budget de fonctionnement et quant au financement de l'exercice des compétences déléguées par les régions. En revanche, les financements des compétences propres, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, sont insuffisants. La seule solution qui se propose est l'augmentation des ressources propres des régions par la hausse de la part du produit des impôts nationaux qui leur serait attribuée. Cette hausse ne peut pas se faire sans heurts. Dans une situation de tension générale entre les emplois et les ressources, la solution doit respecter le principe d'égalité des moyens à tous les échelons de l'administration publique ; un échelon ne peut pas être privilégié par rapport à d'autres. Les principes de la réforme de l'administration publique fondée sur la décentralisation et la déconcentration, empêchent que la part des régions soit augmentée au détriment des communes ; la satisfaction des besoins des régions ne peut passer qu'à travers la baisse de la part de l'Etat.

Les difficultés liées à la recherche d'un équilibre financier sont mises en relief par les tensions du budget de l'Etat d'une part et l'exigence de mettre à la disposition des régions les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences propres décentralisées.

1.3 Deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale

Déjà au cours des travaux préparatoires sur la première étape de la réforme de l'administration publique territoriale, des changements de l'organisation de l'administration à l'échelon

départemental étaient envisagés. La nécessité d'une évolution résultait, d'une part, d'un mouvement général de décentralisation et de déconcentration, caractérisant la réforme de l'administration publique et, d'autre part, du besoin d'adaptation des structures de l'administration de l'Etat, concentrées depuis 1960 à l'échelon départemental. Depuis 1960, les départements existants n'ont pratiquement pas changé, un seul a été créé, celui de Jeseník. Il est à noter également que les offices départementaux, administrations de l'Etat, représentaient un élément propre au modèle d'administrations séparées, alors qu'à l'échelon municipal et régional, le modèle d'administration intégrée est appliqué. La réforme de l'échelon de base de l'administration de l'Etat est désignée comme la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale.

Son principe, c'est la suppression des offices départementaux et le transfert de leurs compétences à d'autres administrations et collectivités.

Une question stratégique était en trame de la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale. Faut-il procéder à un simple transfert des compétences des offices départementaux vers les collectivités locales des chefs-lieux des départements, sans changement de la carte administrative, ou faut-il également décentraliser et déconcentrer au plan spatial et corriger ainsi les défauts de la réforme de 1960 ?

Le Gouvernement de la République tchèque soutenait cette seconde option stratégique, les rapports de force dans la Chambre des députés au moment de l'examen des projets de lois créaient l'incertitude et laissaient en suspens le sort du projet gouvernemental jusqu'au vote des textes.

Au cours des travaux préparatoires sur la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale, il fallait désigner d'abord les administrations et les collectivités qui bénéficieraient des transferts des principales compétences des offices départementaux. La création de nouvelles collectivités locales – « petits départements » - était concevable. Quoi que la Constitution de la République tchèque ne connaisse que deux types de collectivités locales, les communes et les régions, la constitutionnalité de cette solution aurait pu être défendue si leurs assemblées étaient composées de membres délégués par les communes. La création de nouvelles collectivités aurait été d'ailleurs plus compliquée sur le plan pratique que le simple transfert de compétences à des collectivités déjà existantes. Par ailleurs, dans cette option, il existait le risque de perte d'intérêt des villes, bénéficiaires des transferts de compétences. Pour tous ces motifs, cette option

EVOLUTION DES SYSTÈMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

n'a pas été retenue. Son avantage incontestable aurait été d'éviter qu'une commune administre certaines compétences pour d'autres communes dont les assemblées sont privées de tout moyen d'intervention au niveau de l'administration municipale.

Les compétences des offices départementaux ne pouvaient pas être transférées à toutes les 381 communes exerçant les compétences déléguées. En effet, il y a parmi ces communes celles qui sont elles-mêmes relativement petites et administrent de toutes petites circonscriptions administratives, n'ayant pour certaines plus de 5 000 administrés. De telles communes ne pourraient pas garantir une qualité constante des services publics, assurés antérieurement par les offices départementaux dont les circonscriptions administratives comptaient 100 à 150 000 habitants.

Les recherches antérieures concernant l'aménagement du territoire de la République tchèque, les microrégions géographiques naturelles et les capacités administratives ont conduit au constat que le nombre idéal des circonscriptions administratives de base était d'environ 200.

L'impossibilité de créer des « petits départements » et de transférer les compétences des offices départementaux à toutes les communes exerçant les compétences déléguées ont conduit à une sélection d'environ 200 communes qui exerceraient les compétences déléguées de l'Etat pour une circonscription administrative plus large. Le principe d'exercice des compétences pour une circonscription élargie, connu déjà dans le système des communes à compétences déléguées, est reconduit. Les communes sélectionnées portent le nom de « communes à compétences élargies ».

Ce principe a été incorporé dans le projet de loi présenté par le Gouvernement de la République tchèque et portant la liste des communes à compétences déléguées et des communes

à compétences élargies, adoptée et publiée sous le n° 314/2002 J.O. La liste finale des circonscriptions est le résultat de longues discussions et de pressions des collectivités souhaitant faire partie des communes à compétences élargies. 192 communes figuraient sur la liste présentée par le Gouvernement de la République tchèque à la Chambre des députés en novembre 2001. La Chambre des députés en a porté le nombre à 194, puis le Sénat à 205. Quoique des réserves puissent être formulées quant à la présence de certaines communes sur la liste des communes à compétences élargies, en principe, leur structure correspond à l'objectif d'une décentralisation et déconcentration spatiale maximale des services administratifs compétents en premier ressort.

La loi n° 314/2002 J.O. détermine non seulement les communes à compétences élargies, mais également les communes à compétences déléguées dont la liste n'était fixée jusqu'alors que par un arrêté du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque pris en application de la loi n° 128/2000 J.O., sur les communes. Le nombre des communes à compétences déléguées a été augmenté à 388, par la loi n° 314/2002 J.O.

Les circonscriptions administratives des communes à compétences élargies et des communes à compétences déléguées sont déterminées par un arrêté du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, la loi ne fixe que les chefs-lieux des circonscriptions.

La mise en oeuvre de la modification fondamentale décrite ci-dessus nécessitait des mesures législatives et pratiques. Parmi les mesures législatives, il convient de mettre en relief le transfert des compétences et du patrimoine de l'Etat et du personnel des offices départementaux aux communes à compétences élargies et à d'autres collectivités et administrations. La mise en place des régions est décrite dans les chapitres suivants.

2. Constitution de la République tchèque

2.1 Constitution de la République tchèque

La Constitution de la République tchèque a été votée en 1993 (loi constitutionnelle n° 1/1993 J.O., Constitution de la République tchèque, modifiée), au tout début de l'existence du nouvel Etat. Ses révisions étaient peu nombreuses et n'en ont pas affecté les principes.

Selon la Constitution de la République tchèque, la République tchèque est un Etat souverain, unitaire, démocratique et de droit, respectant les droits et les libertés de l'homme et du citoyen. Les bases de la constitutionnalité sont posées dans ses neuf premiers articles. Selon l'art. 9 al. 2 de la Constitution de la République tchèque, toute atteinte aux principes fondamentaux de l'Etat démocratique de droit est inadmissible. Les relations entre l'Etat et le citoyen sont basées sur le principe, selon lequel les pouvoirs publics ne peuvent agir que dans les cas, dans les limites et selon les modalités prévues par la loi. En revanche, le citoyen peut faire tout ce que la loi ne lui interdit pas.

Les droits et libertés fondamentales sont proclamées de manière détaillée dans la Charte des droits et libertés fondamentales. La Charte est inspirée par le Pacte international des droits civiques et politiques et par le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels. La Charte des droits et libertés fondamentales fait partie du bloc de constitutionnalité de la République tchèque et dans la hiérarchie des normes, elle est égale à la Constitution de la République tchèque. L'existence d'un document distinct de la Constitution de la République tchèque, déclarant les droits et libertés fondamentales, a des raisons historiques.

Dans la définition des rapports entre le droit interne et le droit international, la Constitution de la République tchèque déclare la primauté du droit international. Son article 10 prévoit que les traités internationaux, publiés et ratifiés par le Parlement et qui créent des obligations pour la République tchèque, font partie de son ordre juridique. En cas de conflit entre une loi et un traité international, c'est le traité international qui prévaut.

2.2 Pouvoir législatif

Conformément à la Constitution de la République tchèque, le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des députés et le Sénat qui forment ensemble un Parlement de la République tchèque bicaméral. La Chambre des députés compte 200 députés élus pour 4 ans. Le Sénat compte 81 sénateurs élus pour 6 ans et renouvelables par tiers tous les deux ans.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Chacune des assemblées a un rôle différent dans le processus législatif. Les projets de lois sont d'abord examinés par la Chambre des députés. Les textes approuvés par la Chambre des députés sont soumis au Sénat. Le Sénat peut soit approuver le texte à l'identique, soit ne pas se saisir du texte, soit exprimer sa volonté de ne pas examiner le texte. Dans tous les cas précités, le projet de loi approuvé par la Chambre des députés devient définitif. Le Sénat peut également voter des amendements ou refuser le projet. Dans les deux cas, le projet retourne à la Chambre des députés qui en vote de nouveau. Les projets de loi qui ne sont ni refusés par le Sénat, ni amendés par celui-ci, sont votés à la majorité simple de tous les membres présents de la Chambre des députés qui peut valablement délibérer en présence d'un tiers des députés au moins. Le vote d'un projet de loi refusé ou amendé par le Sénat requiert la majorité absolue, c'est-à-dire la majorité de tous les députés.

Les projets de loi approuvés par le Sénat sont signés par le Président de la République, qui peut cependant faire valoir son droit de veto. La conséquence d'un veto présidentiel est la nécessité du réexamen du projet de loi par la Chambre des députés. Le projet est adopté par la majorité absolue des députés. Le Sénat n'examine plus le projet de loi refusé par le Président de la République.

La Chambre des députés ne peut pas passer outre le vote du Sénat en matière de loi électorale, de rapports entre les deux assemblées et de règlement intérieur du Sénat. En revanche, le Sénat ne vote pas le budget.

Une procédure spéciale est prévue pour l'examen des projets de lois constitutionnelles qui doivent être approuvées à une majorité de trois cinquièmes de tous les députés et de trois cinquièmes des sénateurs présents. La Chambre des députés ne peut pas passer outre le vote du Sénat. Le Président de la République ne peut pas opposer son veto à un projet de loi constitutionnelle.

La Chambre des députés peut être dissoute par le Président de la République dans les cas énumérés par la Constitution de la République tchèque. Entre la dissolution de la Chambre des députés et l'élection de la nouvelle Chambre des députés, le pouvoir législatif est exercé par le Sénat qui peut prendre des ordonnances. Les ordonnances ne peuvent pas remplacer les lois constitutionnelles, la loi de finances, la loi électorale ni l'approbation des traités internationaux auxquels se réfère l'article 10 de la Constitution de la République tchèque. Sous peine d'abrogation de plein droit, les ordonnances du Sénat doivent être confirmées par la Chambre des députés réunie en première session

après son élection. Dans son histoire, la Chambre des députés n'a jamais été dissoute.

Les projets de lois sont examinés par la Chambre des députés selon son règlement intérieur (loi n° 90/1995 J.O., sur le règlement intérieur de la Chambre des députés, modifiée), en trois lectures. En première lecture, la Chambre des députés exprime sa volonté d'examiner ou non le texte en détail. Si le projet n'est pas rejeté, il passe en deuxième lecture. En deuxième lecture, le projet est examiné dans son ensemble et en détail et des amendements peuvent être déposés. En troisième lecture qui suit l'approbation du texte en deuxième lecture, les amendements ne peuvent plus être déposés. Cependant, des amendements déposés en deuxième lecture peuvent être votés. L'objectif de la troisième lecture est notamment l'élimination d'éventuels vices techniques du texte voté en deuxième lecture.

Les députés, leurs groupes, le Sénat comme institution, le Gouvernement de la République tchèque et les assemblées régionales ont le droit de soumettre à la Chambre des députés des projets de lois et des amendements. Le plus souvent, c'est le Gouvernement de la République tchèque qui prépare les projets de loi, car il dispose de l'appareil législatif le plus sophistiqué. La rédaction des projets de lois par les administrations centrales est régie par les Règles législatives du Gouvernement, approuvées par le Gouvernement de la République tchèque sous forme de circulaire.

La procédure législative est achevée par la publication du texte au Journal Officiel de la République tchèque, condition nécessaire de validité des lois. La loi entre en vigueur le quinzième jour à compter de sa publication, sauf si elle fixe une date ultérieure. En cas d'urgence et à titre exceptionnel, l'entrée en vigueur de la loi peut être avancée ; cependant, elle ne doit pas précéder sa date de publication.

Les députés discutent en assemblée plénière et en commissions. Les réunions de l'assemblée plénière sont organisées dans le cadre de la session permanente. Les commissions examinent notamment les projets de lois et d'autres questions avant leur examen en assemblée plénière. Une position particulière appartient à la commission d'organisation qui propose la répartition des projets de lois entre commissions et organise les activités de la chambre. Outre les commissions, la Chambre des députés peut créer des comités temporaires ou permanents. Le comité d'enquête est un type particulier des comités parlementaires. Les comités d'enquête n'ont pas vocation à se substituer aux organismes policiers et judiciaires. Le bureau de la Chambre des députées est composé d'un président

de chambre et de vice-présidents. Chaque parti politique qui dispose d'au moins 10 députés peut constituer un groupe parlementaire. Le groupe parlementaire peut être formé également par les députés indépendants, à condition d'avoir le nombre ci-dessus. L'organisation du Sénat suit les mêmes principes que celle de la Chambre des députés.

2.3 Système électoral

A présent, le système électoral est défini par différentes lois pour divers types des élections. Les élections au Parlement Européen sont régies par la loi n° 62/2003 J.O., sur les élections au Parlement Européen et sur diverses mesures législatives. Les élections parlementaires sont régies par la loi n° 247/1995 J.O., sur les élections au Parlement de la République tchèque et sur diverses mesures législatives, modifiée. Les élections aux assemblées régionales sont régies par la loi n° 130/2000 J.O., sur les élections aux assemblées régionales et sur diverses mesures législatives, modifiée. Les élections aux assemblées municipales sont régies par la loi n° 491/2001 J.O., sur les élections aux assemblées municipales et sur diverses mesures législatives, modifiée. Le processus de codification est en cours, qui devrait aboutir à un Code électoral unique régissant tous les types d'élections.

A l'exception des élections au Sénat, les systèmes électoraux en République tchèque sont fondés sur le principe du suffrage à la proportionnelle à un tour. Les mandats sont attribués en circonscriptions pluri-mandataires aux listes proportionnellement selon le nombre des voix. Seule la liste ayant obtenu au moins 5 % des voix valables sur le plan national (ou sur le plan régional en cas d'élections aux assemblées régionales) peut avoir des députés.

Dans les élections parlementaires et régionales, seules les partis et mouvements politiques peuvent présenter leurs candidats. L'électeur peut modifier l'ordre des candidats sur la liste en utilisant 4 votes préférentiels.

Dans les élections municipales, aucun seuil n'est fixé. Les listes peuvent être composées des candidats des partis et mouvements politiques, des candidats indépendants, des associations de candidats indépendants et associations d'un parti politique et de candidats indépendants. Pour pouvoir se présenter aux élections, les candidats indépendants doivent recueillir les signatures d'un certain nombre d'électeurs, fixé par la loi.

Le Sénat est élu à la majoritaire. Dans les circonscriptions unimandataires, celui des candidats qui obtient la majorité absolue des voix des votants est élu. Faute de majorité absolue au premier tour,

un second tour est organisé où sont qualifiés les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour.

Les élections sont sous le contrôle judiciaire.

2.4 Chef de l'Etat

Selon la Constitution de la République tchèque, le Président de la République est chef de l'Etat. Le Président de la République est élu par les deux assemblées du Parlement de la République tchèque, réunies en congrès. L'élection présidentielle se fait à trois tours. Au premier tours est élu le candidat qui obtient les voix de la majorité absolue des députés et de la majorité absolue des sénateurs. Au deuxième tour est élu le candidat qui obtient la majorité simple dans chacune des deux chambres. Au troisième tour, la majorité simple des députés et sénateurs pris ensemble est suffisante.

La position du Président de la République est tributaire du fait que la République tchèque est une république parlementaire. Les compétences du Président de la République peuvent être distinguées en deux groupes. Les compétences classées dans le premier groupe sont exercées par le Président de la République en toute indépendance dans la mesure où les actes signés par le Président de la République ne nécessitent pas la contresignature du Premier ministre ou d'un membre de Gouvernement de la République tchèque délégué. Font partie de ces compétences notamment la désignation et la révocation des membres de Gouvernement de la République tchèque, la convocation des sessions et la dissolution de la Chambre des députés, la nomination des juges de la Cour Constitutionnelle, après leur approbation préalable par le Sénat, la désignation du président et du vice-président de la Cour Suprême et la grâce présidentielle. La mise en oeuvre du veto ne nécessite pas non plus la contresignature.

En revanche, les actes liés à la représentation de l'Etat à l'extérieur, la négociation et la ratification des traités internationaux, l'exercice de la fonction de chef des armées, la nomination des généraux, des juges et l'amnistie nécessitent la contresignature.

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il bénéficie de l'immunité, sauf la haute trahison. Les seules sanctions sont la démission d'office et l'impossibilité de réélection.

En cas de vacance ou d'empêchement du Président de la République pour des raisons graves, la Chambre des députés et le Sénat peuvent répartir l'exercice des compétences du Président de la République entre le Premier ministre et le

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Président de la Chambre des députés, le Président du Sénat en cas de dissolution de la Chambre des députés.

2.5 Pouvoir exécutif

L'organe exécutif suprême en République tchèque est le Gouvernement de la République tchèque qui, de ce fait, dispose des administrations de l'Etat. Il est composé d'un Premier Ministre, de vice-ministres et de ministres. Le Gouvernement de la République tchèque est responsable de ses activités devant la Chambre des députés ; il n'est pas responsable devant le Sénat. Pendant toute sa durée, le Gouvernement de la République tchèque doit avoir la confiance de la Chambre des députés. En effet, dès sa formation, le Gouvernement de la République tchèque doit demander un vote de confiance à la Chambre des députés. Si la confiance est refusée par la Chambre des députés à plusieurs gouvernements, le Premier ministre est nommé sur proposition du Président de la Chambre des députés. Si le Gouvernement de la République tchèque formé à la suite de cette procédure n'obtient pas la confiance de l'assemblée, le Président de la République peut dissoudre la Chambre des députés. A tout moment, la Chambre des députés peut voter une motion de censure, à la majorité absolue des députés. Le Gouvernement de la République tchèque peut demander un vote de confiance ; il peut également engager sa responsabilité sur le vote d'un projet de loi.

Le Président de la République nomme d'abord le Premier ministre et, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement de la République tchèque. Sur la proposition du Premier ministre, le Président de la République répartit les départements ministériels. Les membres du Gouvernement de la République tchèque sont révoqués par le Président de la République sur la proposition du Premier ministre.

Le Gouvernement de la République tchèque décide en conseil à la majorité absolue. Le Premier ministre organise ses activités, gère ses réunions, le représente et exerce d'autres activités qui lui sont confiées par la Constitution de la République tchèque et la loi.

Pour appliquer la loi et dans ses limites, le Gouvernement de la République tchèque peut prendre des décrets. Un décret ne peut pas définir de nouvelles obligations. Les décrets peuvent être pris sans délégation particulière figurant dans le texte de loi.

Le Gouvernement de la République tchèque gère les activités des ministères et autres administrations

centrales. Il répond de la qualité des projets de loi qu'il présente et des décrets qu'il adopte. Dans ses activités, le Gouvernement de la République tchèque s'appuie sur différents organes consultatifs (comités, commissions, etc.), tels que le Conseil Législatif du Gouvernement, Conseil pour la recherche et développement, etc.

Les ministères et autres administrations centrales sont à la tête de la hiérarchie administrative dans différents domaines. Les ministères et autres administrations centrales doivent être créés et leur compétence définie par la loi. Pour appliquer la loi et dans ses limites, les ministères et autres administrations centrales peuvent prendre des arrêtés. Les arrêtés nécessitent une délégation expresse figurant dans le texte de loi.

Un ministre est à la tête de chaque ministère ; il est membre du Gouvernement de la République tchèque et organe constitutionnel. Les autres administrations centrales ont à leur tête un chef qui n'a pas la qualité de ministre. Sa fonction varie selon les administrations (président, directeur, etc.). Les nominations des chefs d'administrations centrales se font selon les procédures différentes (par le Président de la République tchèque, par le Gouvernement de la République tchèque, etc.). Les chefs d'administrations centrales, à l'exception des ministres, ne sont pas membres du Gouvernement de la République tchèque. A titre exceptionnel, certaines administrations centrales sont gérées par un organe collégial (Commission des valeurs mobilières, Conseil de l'audiovisuel). Le statut de ces organes collégiaux est particulier.

Les interventions du Gouvernement de la République tchèque, des ministères et autres administrations centrales dans le processus législatif sont encadrées par les Règles législatives du Gouvernement. Les Règles législatives du Gouvernement définissent, d'une part, les règles de forme des textes législatifs et réglementaires et, d'autre part, les règles de procédure à respecter dans la préparation des textes.

La rédaction de tout texte doit être précédée d'une analyse détaillée de la réglementation en vigueur et du fond de la problématique. Cette analyse englobe également une évaluation de l'opportunité de modifier la réglementation ou d'étendre la régulation.

Lorsqu'un texte en vigueur doit être remplacé par un texte radicalement différent ou que la loi doit s'appliquer à un domaine où la régulation est absente, la rédaction d'un avant-projet doit être prévue dans le Plan des travaux législatifs qu'approuve le Gouvernement de la République tchèque. L'avant projet doit comprendre l'analyse de la problématique, les principes de la solution

proposée, les modalités de sa transcription dans le système législatif, une évaluation de l'impact économique et financier de la solution proposée et un avis sur la conformité de la solution proposée avec les engagements internationaux et européens de la République tchèque.

Selon les Règles législatives du Gouvernement, l'avant projet est communiqué pour consultation notamment aux ministères, aux autres administrations centrales et aux régions lorsque le projet concerne leurs compétences propres ou déléguées.

L'avant-projet, modifié selon les résultats de la consultation, est présenté au Gouvernement de la République tchèque pour approbation. Par la suite, le ministère ou autre administration centrale compétente rédige le projet de loi qui est de nouveau soumis à la consultation. Le projet de loi est accompagné d'un rapport exposant ses motifs. Après la consultation et, le cas échéant, après les modifications, le projet est examiné par le Conseil Législatif du Gouvernement. Le Conseil est composé d'experts réputés. Le Conseil Législatif du Gouvernement a créé des commissions pour différents domaines du droit. Le projet de loi avec l'avis du Conseil Législatif du Gouvernement est transmis au Gouvernement de la République tchèque et, après son approbation par le Gouvernement de la République tchèque, présenté à la Chambre des députés comme projet gouvernemental.

2.6 Pouvoir judiciaire

En République tchèque, le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux indépendants. Dans ses activités, le juge ne doit obéir qu'à la loi. La fonction de juge est incompatible avec celle de Président de la République, de membre du Parlement de la République tchèque et de toute charge dans l'administration.

La principale mission des tribunaux est d'assurer le respect des droits dans les conditions prévues par la loi. Il n'y a que le tribunal qui peut prononcer une condamnation pénale.

Les juges sont nommés par le Président de la République pour une durée indéterminée. Ils doivent posséder un diplôme d'études supérieures juridiques et remplir les conditions de moralité et autres prévues par la loi. Les sanctions disciplinaires et la révocation des juges relèvent des compétences exclusives des conseils disciplinaires composés de juges. Les décisions sont prises par les juges uniques ou par les formations collégiales. Dans les conditions prévues par la loi, certaines formations

collégiales sont composées de magistrats professionnels et d'assesseurs laïques.

La justice peut être divisée en justice générale, administrative et constitutionnelle. La justice générale englobe les affaires civiles et pénales. Elle est exercée par les tribunaux départementaux et régionaux, les cours supérieures et la Cour Suprême.

La justice administrative est exercée par les tribunaux régionaux et la Cour Administrative Suprême. La justice administrative contrôle la légalité des décisions et autres actes administratifs. La justice contrôle la plupart des actes administratifs. Tout acte mettant en jeu les droits et libertés fondamentales peut être contrôlé. Les administrations en carence peuvent également être attaquées devant la justice. Au sein des tribunaux régionaux, des chambres administratives spécialisées sont formées. A ce niveau, en termes d'organisation, la justice administrative n'est pas séparée de la justice générale. En revanche, la procédure contentieuse en matière administrative est régie par une loi particulière, n° 150/2002 J.O., code de la justice administrative, modifiée. La Cour Administrative Suprême décide dans le régime de cassation, elle confirme ou casse les décisions des tribunaux régionaux en matière de justice administrative. Dans les affaires cassées, le tribunal doit respecter l'avis de la Cour Administrative Suprême. Par ailleurs, la loi confère à la Cour Administrative Suprême des compétences particulières.

La Cour Suprême et la Cour Administrative Suprême publient des avis pour encourager la convergence de la jurisprudence.

La justice constitutionnelle est exercée par la Cour Constitutionnelle. La Cour connaît en premier lieu de la constitutionnalité des lois et de la légalité de la réglementation. Cependant, dans une affaire concrète, tout juge ordinaire peut écarter l'application d'une disposition réglementaire qu'il considère illégale.

La Cour Constitutionnelle décide par ailleurs des requêtes constitutionnelles des citoyens qui estiment leurs droits et libertés fondamentales violées, et des requêtes des collectivités locales en violation de leur autonomie par une administration de l'Etat. Les requêtes ne sont recevables qu'à condition d'épuisement de toutes les voies de recours.

En dehors de ces compétences, la Cour Constitutionnelle connaît par exemple des conflits de compétences entre les administrations de l'Etat et les collectivités territoriales et, sauf si la loi attribue cette compétence à une autre juridiction, elle se prononce également en matière du contentieux électoral.

La Cour Constitutionnelle comprend 15 membres

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

dont le mandat dure 10 ans. Ses membres sont nommés par le Président de la République avec l'accord du Sénat. Outre les conditions générales applicables à tout juge, le juge de la Cour Constitutionnelle doit être âgé de 40 ans au moins et justifier de l'exercice d'une profession juridique pendant au moins 10 ans.

Le statut de la Cour Constitutionnelle est défini par la Constitution de la République tchèque et par la loi n° 182/1993 J.O., sur la Cour Constitutionnelle, modifiée.

2.7 Médiateur

Le médiateur (ombudsman) exerce un rôle important dans le contrôle de l'administration publique. Il veille au respect des droits des administrés par les administrations et autres organismes énumérés par la loi. La mission d'ombudsman est d'exercer le contrôle sur l'administration au regard de la loi, des principes de l'Etat de droit démocratique et de la bonne administration. L'ombudsman peut s'attaquer également aux carences des organismes compétents.

Relèvent du contrôle du médiateur notamment les administrations de l'Etat, les collectivités publiques territoriales dans l'exercice des compétences déléguées et, sauf exception, d'autres organismes tels que la Police Nationale de la République tchèque, l'Armée de la République tchèque, la Garde Présidentielle, le Service Pénitentiaire de la République tchèque et les caisses publiques d'assurance maladie. En revanche, sont exclus du contrôle du médiateur le Parlement de la République tchèque, le Président de la République, le Gouvernement de la République tchèque, la Cour des Comptes, les services de renseignement, les services de la police judiciaire, le Parquet et les tribunaux.

Le médiateur est élu pour 6 ans par la Chambre des députés parmi les candidats proposés par le Président de la République et le Sénat. Il intervient sur la base de réclamations des personnes physiques et morales ou de sa propre initiative. Il peut intervenir également sur la base d'une réclamation transmise par un député, sénateur ou par une chambre du Parlement de la République tchèque.

A la demande de l'ombudsman, les administrations ont des obligations particulières, notamment celle de communication d'informations et de réponses. Elles doivent autoriser l'ombudsman à consulter tout dossier, lui transmettre leur avis, examiner les pièces et faire des actes de contrôle hiérarchique. L'ombudsman peut également recommander l'ouverture d'une procédure qui peut être ouverte d'office, la cessation d'une carence

administrative, l'engagement d'une procédure disciplinaire ou équivalente, la mise en examen, l'injonction d'une amende ou autre sanction administrative, le versement ou la réclamation de dommages et intérêts.

Si l'organisme concerné ne respecte pas la recommandation du médiateur, celui-ci en informe l'autorité supérieure ou, à défaut, le Gouvernement de la République tchèque. Il peut aussi informer le public. Le médiateur présente à la Chambre des députés un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité.

2.8 Coordination de l'administration centrale

Dans le secteur public, l'administration centrale joue un rôle déterminant. Elle conçoit les stratégies et les politiques publiques pour différents domaines de la vie sociale. Ces politiques publiques sont mises en oeuvre à travers les mécanismes législatifs, de coordination et de contrôle.

Dans ce processus, la mission de première importance appartient au Gouvernement de la République tchèque qui, selon la Constitution de la République tchèque, est l'organe collégial suprême du pouvoir exécutif. Selon la loi n° 2/1969 J.O., sur la création des ministères et autres administrations centrales de la République tchèque (loi sur les compétences), le Gouvernement de la République tchèque dirige, contrôle et harmonise les activités des ministères. Il répond de leurs activités. L'efficacité et la qualité de fonctionnement de l'administration centrale comme système ne dépend pas uniquement des décisions et activités du Gouvernement de la République tchèque, mais aussi des activités des ministères et de leur harmonisation.

Le Gouvernement de la République tchèque représente le plus important mécanisme de coordination au niveau de l'administration centrale. Il faut noter à cet égard que la capacité de coordination est diminuée en raison d'une surcharge générale du Gouvernement de la République tchèque et de l'exercice des activités à caractère opérationnel. La capacité de coordination du Gouvernement de la République tchèque est mise à l'épreuve par l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne qui nécessite un travail efficace, coordonné et flexible de tous les éléments de l'administration centrale.

La nécessité d'amélioration de la coordination et de la communication horizontales au sein de l'administration centrale est une des priorités que le Gouvernement de la République tchèque a formulées dans sa déclaration de programme. Il faut rappeler à cet égard que les principes de la

coordination des départements ministériels sont définis dans la loi sur les compétences, dans le Règlement intérieur du Gouvernement de la République tchèque et dans les Règles législatives du Gouvernement.

La mise en place des mécanismes et des règles de coordination et de communication horizontales efficaces au sein de l'administration centrale est un des objectifs de la réforme et modernisation de l'administration centrale en République tchèque, notamment du projet « Une communication horizontale efficace et le soutien de formulation des politiques publiques nationales ». Le 17 mars 2004, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé, sous le n° 237, la stratégie de la réforme et de la modernisation sous l'appellation « Principaux axes de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale et les responsabilités dans le cadre de ce processus ».

Après une analyse des expériences internationales avec la coordination interdépartementale et le fonctionnement des secrétariats des gouvernements ou des présidences de gouvernement, l'Office du Gouvernement de la République tchèque rédigera un rapport avec des recommandations visant à améliorer la coordination de l'administration centrale.

La mise en place de la fonction de « secrétaire d'Etat » dans chaque département ministériel, prévue par la loi n° 218/2002, sur la fonction publique de l'Etat et la rémunération des fonctionnaires et autres salariés des administrations, peut également contribuer à améliorer la coordination de l'administration centrale. Un développement particulier est consacré dans un autre chapitre à la loi sur la fonction publique de l'Etat.

L'un des outils visant à améliorer la coordination horizontale est également la mise en oeuvre de la gestion par projet. Cette méthode est expérimentée dans le processus de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale dont les principaux axes ont été approuvés par une décision du Gouvernement de la République tchèque n° 237 du 17 mars 2004. Les principes de la réforme sont déclinés en axes et puis en projets. La responsabilité (co-responsabilité) de chaque projet est clairement définie. L'Office du Gouvernement de la République tchèque coordonne l'ensemble de la réforme et modernisation.

Pour donner une vision globale des outils de coordination dans l'administration centrale, il faut préciser que certains mécanismes existent déjà. Dans le cadre de la réforme de l'administration publique territoriale pilotée par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, un comité des

vice-ministres pour la réforme de l'administration publique et une cellule opérationnelle pour la réforme de l'administration publique ont été mis en place. Dans le domaine de la qualité, un Conseil de la République tchèque pour la qualité et son Groupe de travail pour le soutien de la qualité dans l'administration publique ont été constitués.

2.9 Coordination des affaires européennes (euroagenda)

L'objectif de la coordination des affaires européennes dans l'administration a pour but la définition d'une position optimale de la République tchèque, notamment au travers de la communication des informations et des instructions nécessaires, à tous les niveaux de fonctionnement de l'Union Européenne.

Le système de la coordination des affaires européennes de la République tchèque dans le cadre de l'Union Européenne a connu de nombreuses modifications visant à trouver les modalités optimales de fonctionnement des ressources disponibles. Les principaux paramètres du système ont été définis dans plusieurs décisions du Gouvernement de la République tchèque, prises depuis 1993 (n° 97 du 3 mars 1993, n° 580 du 20 octobre 1993, n° 237 du 4 mai 1994, n° 631 du 9 novembre 1994, n° 151 du 15 mars 1995 etc.).

Depuis la signature du Traité d'adhésion le 16 avril 2003, la République tchèque a acquis le statut d'observateur actif, lui permettant d'envoyer ses représentants dans diverses instances de l'Union Européenne, évidemment sans droit de vote jusqu'au 1^{er} mai 2004. Pour adapter les structures institutionnelles aux conditions créées par le Traité d'adhésion, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé, par une décision n° 427 du 28 avril 2003 le Projet des conséquences institutionnelles de l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne et de la coordination du processus de décision. Par ces documents, le Gouvernement de la République tchèque a mis en place le système permettant une représentation de la République tchèque dans les instances de l'Union Européenne. Le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque s'est vu confirmé dans le rôle de principal coordonnateur dans ce domaine. Un Comité pour l'Union Européenne a été créé, permettant de coordonner les activités de l'administration tchèque vis-à-vis de l'Union Européenne. Le Gouvernement de la République tchèque a par ailleurs demandé à chaque ministre de mettre en place un Groupe départemental de coordination qui constitue le premier niveau de

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

coordination dans le processus de décision. (Le document précité a mis fin aux activités du Conseil du Gouvernement pour l'intégration européenne et le Comité de travail pour l'intégration de la République tchèque dans l'Union Européenne, et ceci au 30 avril 2003).

Le Gouvernement de la République tchèque définit les priorités en relation avec l'Union Européenne et prend des décisions sur les questions de principale importance. Le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque joue le rôle de coordonnateur permanent dans les affaires communautaires. Dans l'exercice de ce rôle, le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque convoque et dirige le Conseil pour l'Union Européenne, participe à la définition des mandats, des instructions et des positions pour les réunions des instances de l'Union Européenne. Le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque gère la Représentation permanente de la République tchèque auprès de l'Union Européenne qui représente le pays auprès de l'Union Européenne, maintient le contact avec les organes communautaires et assure la transmission des documents du Conseil aux administrations centrales. Une nouvelle Direction de l'Union Européenne a été créée au Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque pour exécuter ces missions.

La Sous-direction de la compatibilité avec le droit des Communautés européennes de l'Office du Gouvernement de la République tchèque coordonne les efforts d'harmonisation du droit de la République tchèque avec le droit des Communautés Européennes/de l'Union Européenne.

Au regard de ce qui a été indiqué, le processus de coordination interne ou national de l'euroagenda peut être défini comme un processus d'approbation de la ligne nationale de négociation (exprimée sous forme de mandat, d'instruction ou de position), partagée par le maximum des participants. La principale responsabilité du suivi des politiques communautaires et de la préparation et définition des positions nationales relève des départements ministériels. Dans tous les pays membres de l'Union Européenne, trois acteurs participent au processus de coordination de l'euroagenda : les départements ministériels compétents, les ministères chargés de la coordination (ou des organismes comparables à l'Office du Gouvernement de la République tchèque) et, enfin, la représentation permanente à Bruxelles.

Pour résumer, les positions de la République tchèque sur les dossiers européens sont actuellement définies à trois niveaux :

- **Groupes départementaux de coordination ;**
- **Comité pour l'Union Européenne ;**
- **Gouvernement de la République tchèque.**

Groupe départemental de coordination

L'échelon principal de l'organisation des affaires européennes est un Groupe départemental de coordination composé d'experts en différentes politiques « européennes ». Chaque ministère et chaque autre administration centrale créent un Groupe départemental de coordination. Le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque et la Sous-direction de la compatibilité avec le droit des Communautés européennes de l'Office du Gouvernement de la République tchèque sont représentés dans chaque groupe. La mission du Groupe départemental de coordination est la définition des positions et de l'argumentaire pour différentes politiques de l'Union Européenne, réparties selon une clef prédéfinie. Le Groupe départemental de coordination transmet ses propositions au Comité pour l'Union Européenne par l'intermédiaire de son secrétariat qui est assuré par le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque. Le Groupe départemental de coordination peut créer des sous-groupes spécialisés sur différents sujets à l'agenda. Des experts extérieurs peuvent être invités à assister aux réunions du Groupe départemental de coordination. Le Groupe départemental de coordination examine les projets des textes normatifs de la Commission Européenne que celle-ci présente au Conseil de l'Union Européenne. Par ailleurs, le Groupe départemental de coordination désigne les experts qui participent aux réunions des comités de travail au sein de la Commission Européenne où les projets sont formulés. Après la communication du projet de texte par la Commission Européenne au Conseil de l'Union Européenne, les Groupes départementaux de coordination préparent une Position générale qui forment un cadre pour les représentants de la République tchèque dans les groupes de travail du Conseil de l'Union Européenne.

Comité pour l'Union Européenne

Le Comité pour l'Union Européenne constitue l'échelon supérieur de la coordination (suprême pour ce qui est de la coordination au niveau des experts). Les membres du Comité sont en même temps chefs des Groupes départementaux de coordination et portent la responsabilité principale pour la mise en oeuvre de la politique européenne de la République tchèque. Le Comité pour l'Union Européenne est présidé par le ministre des Affaires étrangères. Ses membres sont des hauts fonctionnaires (au niveau des vice-ministres)

responsables de la coordination des affaires de l'Union Européenne dans leurs départements. Des représentants des trois directions de l'Office du Gouvernement de la République tchèque (dont la Direction législative à laquelle la Sous-direction de la compatibilité avec le droit des Communautés européennes est attachée) participent aussi aux travaux du Comité. Le Comité pour l'Union Européenne est responsable de la coordination de la politique de la République tchèque vis-à-vis de l'Union Européenne, notamment au regard des questions à traiter par le Comité des Représentants Permanents des Etats Membres de l'Union Européenne (COREPER I/II). Le Comité pour l'Union Européenne approuve les instructions pour les réunions de COREPER I/II et examine les mandats pour les réunions du Conseil de l'Union Européenne. Il participe à la formulation (à la demande d'un membre du Comité) des positions générales et des avis sur les actes de l'Union Européenne pour le Parlement de la République tchèque (conformément aux lois n° 90/1995 J.O., sur le Règlement intérieur de la Chambre des députés, et n° 107/1999, sur le Règlement intérieur du Sénat). Il intervient également dans les conflits interministériels et de compétence si le Groupe départemental de coordination ne parvient pas à un accord. Le Comité pour l'Union Européenne débat de la principale orientation de la République tchèque vis-à-vis de l'Union Européenne.

Gouvernement de la République tchèque

Dans les affaires européennes, le Gouvernement de la République tchèque définit avant tout les positions d'intérêt national, plus précisément leurs aspects nationaux et internationaux. Il fixe les priorités et la position de la République tchèque vis-à-vis des différentes initiatives dans l'Union Européenne, coordonne et surveille les décisions prises dans les affaires de l'Union Européenne et approuve les mandats pour les représentants de la République tchèque en réunions du Conseil de l'Union Européenne et du Conseil Européen.

Coopération du Gouvernement de la République tchèque et du Parlement de la République tchèque

Le cadre juridique de la coopération du Gouvernement de la République tchèque et du Parlement de la République tchèque est fixé par

l'art. 10b de la Constitution de la République tchèque (« Euro-révision »).¹ Le Gouvernement de la République tchèque informe de manière régulière les Commissions pour l'intégration européenne de la Chambre des députés et du Sénat sur les questions d'actualité de l'Union Européenne, comme c'est prévu dans sa résolution n° 427/2003.

Le Gouvernement de la République tchèque a préparé une circulaire sur les modalités de coopération du Gouvernement de la République tchèque et de ses membres avec la Chambre des députés et le Sénat du Parlement de la République tchèque, comme c'est prévu dans la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 445 du 12/5/2004 et dans le document dénommé Evaluation des aspects institutionnels de l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne et de la coordination du processus de prise de décisions après la signature du Traité d'adhésion. La circulaire est conforme aux dispositions des lois n° 90/1995 J.O., sur le Règlement intérieur de la Chambre des députés (modifiée par la loi n° 172/1994 J.O.), et n° 107/1999, sur le Règlement intérieur du Sénat (modifiée par la loi n° 282/2004 J.O.).

Coopération avec les partenaires sociaux

En parallèle, un espace pour le dialogue social est créé et élargi. Les questions européennes sont régulièrement débattues dans le Groupe de travail pour l'intégration de la République tchèque dans l'Union Européenne, groupe d'experts auprès du Conseil de la concertation économique et sociale de la République tchèque. Les partenaires sociaux peuvent intervenir dans la définition des positions nationales dans le cadre des Groupes départementaux de coordination.

Coordination de l'euroagenda au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque

En référence à la résolution du Gouvernement de la République tchèque précitée (décision n° 427 du 28 avril 2003), la direction du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a adopté, en avril 2003, un Projet de la mise en oeuvre du « Projet des conséquences institutionnelles de l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne et de la coordination du processus de décision dans le département de l'Intérieur »,

¹ L'art. 10b de la Constitution de la République tchèque prévoit que le Gouvernement de la République tchèque informe régulièrement et a l'avance le Parlement de la République tchèque des questions liées aux engagements de la République tchèque résultant de sa participation à une organisation ou institution internationales. Les deux chambres du Parlement de la République tchèque se prononcent sur les projets des décisions de telles organisation ou institution internationales selon les modalités prévues dans leurs règlements intérieurs. Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l'Union Européenne s'appuie sur le protocole au Traité sur l'Union Européenne et au Traité sur les Communautés Européennes, sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne. En effet, le Gouvernement de la République tchèque doit soumettre au Parlement tchèque les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

appliquant les principes approuvés par le Gouvernement de la République tchèque au département de l'Intérieur. Un Groupe départemental de coordination a été créé, avec son statut et un règlement intérieur. Une circulaire à l'usage des fonctionnaires en charge des affaires européennes a été rédigée par la Sous-direction de la coopération internationale et de l'intégration européenne. La circulaire s'appelle Les principes de la coordination de l'euroagenda au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque – son contexte, la situation actuelle (notamment au regard de la préparation des notes pour les représentants du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans les instances de l'Union Européenne) et un bilan d'étape (janvier 2004).

On peut constater que la République tchèque a mis en place une structure de coordination efficace, permettant de faire valoir les positions tchèques à Bruxelles, mais aussi de mettre en oeuvre les textes adoptés par les institutions européennes.

Le Gouvernement de la République tchèque a également demandé au Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque de veiller sur la qualité de fonctionnement des structures de coordination de l'euroagenda, afin que leurs éventuels dysfonctionnements puissent être repérés en amont et que la structure actuelle puisse être corrigée, en cas de besoin. L'information du Gouvernement de la République tchèque sur les activités du Comité pour l'Union Européenne, assurée par le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque, fait partie de cet effort.

2.10 Modernisation de l'administration centrale

Comme il a été constaté, l'administration publique en République tchèque a connu ces dernières années des changements en profondeur. La première étape de la réforme de l'administration publique a conduit à la mise en place des régions et au transfert consécutif de nombreuses compétences de l'administration centrale. Au cours de la deuxième étape, les offices départementaux ont été dissous et leurs compétences transférées aux régions et aux communes. En conclusion, l'administration publique territoriale a été récemment entièrement restructurée.

L'administration centrale, après avoir transféré certaines de ses compétences aux régions et aux communes, doit se soumettre à une cure équivalente. Le Gouvernement de la République tchèque, conscient de l'enjeu, s'est engagé dans sa déclaration de programme d'août 2002, de lancer la modernisation de l'administration centrale. Son

objectif est de rendre l'administration centrale plus efficace, améliorer la coordination interministérielle, faciliter l'usage des méthodes de gestion modernes et l'emploi des nouvelles technologies dans le but d'un meilleur service public pour les citoyens.

La réalisation de ce projet permettra au Gouvernement de la République tchèque avant tout de respecter sa déclaration de programme et de s'inscrire dans la continuité de la réforme de l'administration publique territoriale en rationalisant l'administration centrale à la suite d'un transfert de compétences massif des départements ministériels aux régions et aux communes. Mais la modernisation de l'administration centrale permettra au Gouvernement de la République tchèque de réaliser aussi d'autres ambitions – préparer l'administration centrale à l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique de l'Etat qui devrait lui apporter une plus grande stabilité, à l'utilisation des fonds structurels de l'Union Européenne et du potentiel économique du partenariat des secteurs privé et public (Public Private Partnership).

La modernisation est un processus à long terme qui a été lancé par une résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 619 du 20 juin 2001, par laquelle le Gouvernement de la République tchèque a pris acte de la « Stratégie de la modernisation de l'administration centrale, de son organisation et de la gestion de ses effectifs ». Selon cette stratégie, la qualité et l'efficacité de l'administration centrale passe notamment par la concentration de l'administration centrale sur les missions de conception, de coordination et de contrôle de la mise en oeuvre des politiques publiques, tout en y adaptant son organisation et fonctionnement internes.

L'efficacité de l'administration centrale devrait être augmentée aussi par une harmonisation de l'organisation des administrations centrales. A cet effet, les principes de l'organisation de l'administration centrale et de la gestion de ses effectifs ont été préparés.

L'amélioration de l'efficacité de l'administration centrale était l'objectif du projet Phare 1998 « Renforcement des capacités institutionnelles et administratives nécessaires à l'application de l'acquis communautaire ». Dans le cadre du projet, les experts comparaient et analysaient les fonctions auxiliaires des ministères en République tchèque et dans les pays membres de l'Union Européenne. Les conclusions figurent dans le rapport dénommé « Modèle général de l'organisation des ministères en République tchèque et le plan de sa mise en oeuvre dans trois ministères ». Certaines recommandations du rapport ont été reprises dans la stratégie précitée.

Créer les conditions pour le lancement du

processus de la mise en oeuvre de la modernisation de l'administration centrale était l'objectif d'un autre projet Phare – projet de jumelage Phare 2000 « Modernisation de l'administration centrale en République tchèque ». Le projet a été piloté, pour la partie tchèque, par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque (Direction de la réforme de l'administration publique) en coopération avec l'Office du Gouvernement de la République tchèque (Direction de l'organisation, des ressources humaines et de la formation dans les administrations de l'Etat) et le Ministère de l'Informatique de la République tchèque. Les partenaires étrangers étaient le Ministère des Finances finlandais et la Direction Générale de l'Administration Publique française.

L'objectif du projet était de contribuer à l'augmentation de l'efficacité et de l'efficacité de l'administration centrale. L'objectif a été décliné en plusieurs axes, notamment le soutien de l'organisation et structure internes de l'administration centrale, le soutien de la gestion des ressources humaines dans l'administration centrale, le soutien technique de la mise en oeuvre de la loi sur la fonction publique de l'Etat et la gestion des informations dans l'administration centrale. Au cours des 18 mois qu'a duré le projet, la partie tchèque a bénéficié notamment d'un transfert de savoir-faire des experts étrangers, notamment en matière des modalités de l'augmentation de l'efficacité de l'administration centrale et de coordination interministérielle. Les conditions pour le lancement du processus de la mise en oeuvre de la modernisation de l'administration centrale ont ainsi été créées.

Aux fins d'une meilleure coordination et coopération interministérielles, des groupes de travail pour la modernisation de l'administration centrale ont été constitués. Au cours du projet, les membres des groupes ont été formés aux principes de gestion modernes appliqués dans les administrations centrales des pays membres de l'Union Européenne. Ensemble avec le Comité des vice-ministres pour la réforme de l'administration publique, les groupes de travail constituent le principal mécanisme de coordination de la mise en oeuvre de la déclaration de programme du Gouvernement de la République tchèque d'août 2002 dans le domaine de la modernisation de l'administration centrale.

Au cours du projet, de nombreux ateliers ont été organisés, concernant notamment la gestion par objectifs, la gestion stratégique, l'organisation du budget en programmes, la gestion des ressources humaines, les compétences en matière de gestion et la mise en place des méthodes modernes de gestion,

y compris la gestion de la qualité. Une formation a été organisée, dont l'objectif était de constituer un réseau national des experts de la gestion stratégique et de la gestion de la qualité.

Plusieurs initiatives pilotes ont été conduites dans le cadre du projet. L'une d'entre elles a été menée en collaboration avec le Ministère de l'Industrie et du Commerce de la République tchèque, l'Agence pour le soutien des entreprises, le Ministère des Finances de la République tchèque et le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et concernait la simulation du modèle d'agences opérationnelles. Il a été démontré que le transfert des tâches d'exécution des politiques publiques des administrations centrales aux agences est un des moyens de renforcer le rôle de conception, de coordination et de contrôle de l'administration centrale. Une initiative pilote dans le domaine de la gestion stratégique a été menée en collaboration avec le Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque. Elle a permis de définir la vision et les missions du Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque. Une autre initiative pilote concernait la mesure de satisfaction du personnel. Les mesures de l'indice de satisfaction du personnel sont un outil important de la gestion des ressources humaines et permettent à la direction d'avoir un retour de la part du personnel. Sur la base de cette initiative, une méthodologie des mesures de satisfaction du personnel des administrations centrales a été rédigée, prenant en compte les expériences tchèques et finlandaises.

L'évaluation et les résultats du projet ont été résumés dans son Rapport final, avec de nombreuses recommandations dont la mise en oeuvre pourrait contribuer à la modernisation de l'administration centrale. Les recommandations figurent également dans le document dénommé « Modalités de mise en oeuvre de la déclaration de programme du Gouvernement de la République tchèque dans le domaine de la modernisation de l'administration centrale ». Le document identifie les principales actions à long et à moyen terme à mener dans le cadre de la modernisation de l'administration centrale, notamment le renforcement du rôle de conception des politiques publiques, la qualité de ses services, l'introduction des méthodes de gestion modernes, la qualité de la réglementation et l'administration électronique.

Les deux documents précisent que la mise en oeuvre de la modernisation de l'administration centrale nécessite un engagement politique. L'importance de la modernisation de l'administration centrale est déclarée, comme il a été mentionné, dans la déclaration de programme du

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Gouvernement de la République tchèque d'août 2002.

Outre l'engagement du Gouvernement de la République tchèque, la modernisation de l'administration centrale requiert une approche plus systématique du processus de modernisation, en d'autres termes, une attention particulière aux domaines qui représentent le plus de difficultés et qui sont sous-développés dans la plupart des ministères. Les discussions et enquêtes réalisées dans le cadre du projet Phare 2000 ont permis d'identifier cinq principaux domaines – l'emploi des outils de gestion stratégique, la planification systématique, la définition des objectifs, l'évaluation des performances et le processus de gestion.

Un plan d'actions dans les domaines précités, qui pourraient faire avancer l'administration centrale vers une plus grande efficacité et un service public de qualité, est formulé dans le document dénommé « Principaux axes de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale et les responsabilités dans le cadre de ce processus », adopté par le Gouvernement de la République tchèque le 17 mars 2004 sous n° 237. Le document a été préparé par l'Office du Gouvernement de la République tchèque selon les instructions du Gouvernement de la République tchèque formulées dans sa résolution n° 97 du 28 janvier 2004, sur le rapport d'évaluation des dossiers pour la période du 1^{er} décembre au 31 décembre 2003.

La résolution n° 237 a confié la mise en oeuvre et la coordination de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale à l'Office du

Gouvernement de la République tchèque, conformément aux principes définis dans le document. Il est précisé que l'administration centrale sera modernisée afin d'être adaptée aux systèmes de gestion moderne et de suivre l'évolution des pays développés de l'Union Européenne. Le processus de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale est décliné en cinq axes prioritaires. Pour chaque axe, des projets concrets sont définis pour la période jusqu'à l'an 2010. Les axes sont les suivants (avec des exemples de projets à chaque fois) : rationalisation des processus dans l'administration centrale (projets Identification des missions des administrations centrales, Description et analyse des processus dans les administrations centrales), amélioration de la gestion dans l'administration centrale (projets Méthodes modernes de gestion dans les administrations centrales, Meilleure coordination interministérielle vis-à-vis de l'administration territoriale), amélioration de la qualité de l'administration centrale (projets Mise en place et développement de la gestion de la qualité dans l'administration centrale, Meilleure réglementation produite par l'administration centrale), mise en oeuvre et développement du statut de la fonction publique dans l'administration centrale (projet Mise en oeuvre de la loi sur la fonction publique) et rationalisation du financement de l'administration centrale (projets Développement de la gestion budgétaire et de performances et Emploi des ressources privées pour les investissements publics).

3. Administration publique territoriale en République tchèque

3.1 Structures de l'administration locale

En République tchèque, il existe deux types des collectivités territoriales. La Constitution de la République tchèque prévoit l'existence des collectivités territoriales de base et des collectivités territoriales supérieures. Les collectivités territoriales de base sont les communes et les collectivités territoriales supérieures sont les régions. Les collectivités territoriales ne sont pas hiérarchisées, car chaque collectivité a ses compétences particulières, protégées de toute atteinte d'une autre collectivité territoriale.

La République tchèque a choisi le modèle d'administration intégrée. Dans ce modèle, les communes et les régions exercent, outre leurs compétences propres, également les compétences déléguées par l'Etat.

Collectivités territoriales de base (communes)

L'autonomie des communes a été renouvelée en République tchèque dès 1990 par la loi n° 367/1990 J.O., sur les communes. Le territoire de la commune est formé d'un ou plusieurs territoires cadastraux. La commune peut être divisée en districts. Toute partie du territoire de la République tchèque est rattaché à une commune, sauf dérogation faite par la loi (loi n° 222/1999 J.O., sur la défense de la République tchèque, modifiée par la loi n° 320/2002 J.O.).

Au 1^{er} janvier 2003, la République tchèque était divisée en 6244 communes et 5 territoires militaires (Boletice, Brdy, Březina, Hradiště, Libavá).

Les communes se distinguent en fonction des compétences déléguées qu'elles exercent. Selon l'étendu des délégations, il convient de distinguer les communes à délégation de base (toutes les communes) et les communes à délégation élargie qui exercent les compétences déléguées par l'Etat pour leurs citoyens mais aussi pour les citoyens d'autres communes de leur circonscription administrative. Dans cette seconde catégorie, il faut distinguer les communes à compétences déléguées (388) et les communes à compétences élargies (205) dont la liste figure dans la loi n° 314/2002 J.O., portant la liste des communes à compétences déléguées et des communes à compétences élargies.

Collectivités territoriales supérieures

Les collectivités locales supérieures ont été créées par la loi constitutionnelle n° 347/1997 J.O., à effet du 1^{er} janvier 2000. La République tchèque est divisée en 14 collectivités locales supérieures. La loi constitutionnelle définit le territoire des régions par référence aux départements fixés par la loi n° 36/1960 J.O., sur la division territoriale de l'Etat. Le territoire des nouvelles régions diffère de celui

ADMINISTRATION PUBLIQUE TERRITORIALE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

des régions administratives existant avant 1990 qui servent de base de la carte administrative de certaines administrations spécialisées. Sur le plan territorial, les régions créées par la loi constitutionnelle n° 347/1997 J.O. sont proches des régions qui existaient entre 1949 et 1960 et respectent en général tous les centres régionaux intermédiaires.

En raison de l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne, il est opportun de mentionner la position des collectivités régionales dans la classification NUTS, établie à des fins statistiques. Les collectivités régionales tchèques ne sont pas considérées comme unités NUTS 2. La taille moyenne des régions (collectivités locales supérieures) tchèques est, par rapport à la moyenne des NUTS 2, 2,5 fois inférieure en termes de la population et 4 fois inférieure en termes du territoire. En conséquence, les collectivités régionales tchèques sont classées dans la catégorie

NUTS 3. Pour les besoins de l'Union Européenne, il a fallu créer les « super-régions » qui peuvent être classés dans la catégorie NUTS 2. Les régions « NUTS 2 » n'ont cependant d'autres fonctions que statistiques.

Les régions statistiques NUTS 2 ont été constitués afin que leur taille en terme de population soit comparable à celle des unités de la même catégorie NUTS dans l'Union Européenne. En République tchèque, une telle unité doit avoir au moins 1 million d'habitants. Par ailleurs, aux fins des comparaisons internes, il est opportun de suivre également une répartition régulière de la population entre les unités NUTS 2, plus précisément :

- une unité NUTS 1 = 8 unités NUTS 2 = 14 unités (régions) NUTS 3. Les unités NUTS 4 sont les départements et les unités NUTS 5 sont les communes.

Les principales caractéristiques des collectivités territoriales (situation au 1^{er} janvier 2003) :

Région	Population	Communes
Capital Prague	1 161 938	Informations de base : nombre 6 244 communes ; la plus grande : 496 km ² , 1.161.938 habitants (Prague) ; la plus petite : 0,42 km ² , 20 habitants (Vlkov) ; moyenne : 12,7 km ² , 1.644 habitants.
Bohême Centrale	1 128 674	
Bohême du Sud	625 097	
Pilsen	549 374	
Karlsbad	304 220	
Ústí	819 712	
Liberec	427 321	Répartition des communes (en %) par catégorie en fonction de la population : moins de 1 000 habitants : 79,56 % ; 1 001 à 5 000 habitants : 16,21 % ; 5 001 à 10 000 habitants : 2,14 % ; 10 001 à 50 000 habitants : 1,74 % ; 50 001 à 100 000 habitants : 0,27 % ; plus de 100 000 habitants : 0,07 %.
Hradec Králové	548 437	
Pardubice	506 534	
Vysočina (Hauteurs)	517 630	
Moravie du Sud	1 121 792	
Olomouc	636 750	
Zlín	593 130	
Moravo-silésien	1 262 130	
République tchèque au total	10 203 269	

Circonscriptions administratives

En parallèle avec les collectivités territoriales, certaines administrations spécialisées ont constitué, à différents niveaux, leurs propres circonscriptions administratives (par ex. les administrations cadastrales). Souvent, la carte administrative des administrations spécialisées est en décalage par rapport aux collectivités territoriales. C'est une

source de confusion pour les administrés et une difficulté complémentaire pour la coordination interadministrative. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque tente de trouver un remède à cette situation inconfortable et créer une carte administrative stabilisée, claire et harmonisée, qui faciliterait l'orientation des administrés et des institutions.

3.2 Commune et ses compétences

La commune est la collectivité territoriale de base. Elle est caractérisée par une collectivité des citoyens localisée sur un territoire qui lui est propre. La commune dispose de ses biens, gère ses affaires en toute indépendance, a la capacité juridique et répond de ses actes devant ses citoyens.

La commune peut porter l'appellation de ville, si elle remplit les critères définis par la loi. La loi sur les communes distingue les villes à arrondissements qui sont au nombre de 19. Bénéficiant de ce statut les villes particulièrement importantes qui régissent leurs affaires internes par les statuts qu'elles adoptent et dont les arrondissements sont dotés d'une administration propre.

Le statut de la ville de Prague est régi par une loi particulière.

Organes de la commune

La commune est gérée par une assemblée. L'assemblée élit parmi ses membres un maire qui représente la commune et répond de l'exercice de ses fonctions devant l'assemblée, et un ou plusieurs adjoints au maire qui exercent les fonctions de maire en son absence. L'organe exécutif de la commune est un conseil composé du maire et d'autres membres élus par l'assemblée dans ses rangs. Le maire est à la tête de l'administration communale qui est composée en outre d'un ou plusieurs adjoints au maire, d'un secrétaire général (si la fonction existe dans la commune, à défaut, ses fonctions sont exercées par le maire) et de fonctionnaires communaux. L'administration communale exerce les compétences déléguées et les missions qui lui sont assignées par l'assemblée ou le conseil dans le domaine des compétences propres.

L'assemblée peut créer des commissions – organes consultatifs et de contrôle. Chaque commune est tenue de constituer une commission des finances et une commission de contrôle. De même, le conseil peut créer des commissions – organes consultatifs et de contrôle. Les compétences déléguées peuvent être exercées par une commission.

Compétences de la commune

La commune gère ses affaires propres – les compétences propres – en toute indépendance. La loi peut confier aux organes de la commune l'exercice des compétences de l'Etat. On parle alors de l'exercice des compétences déléguées – l'exercice des compétences de l'Etat que la loi

délègue aux organes des collectivités territoriales de base.

La loi définit les compétences propres de la commune par une liste non-exhaustive, comme toute action visant à créer des conditions pour le développement de l'action sociale et pour la satisfaction des besoins de ses citoyens conformément aux conditions et habitudes locales, notamment dans le domaine du logement, de la protection de la santé, des transports et des communications, d'informations, de l'éducation et de la formation, du développement culturel global et de la protection de l'ordre public.

Selon la loi sur les communes, font partie des compétences propres :

- l'adoption du budget et des comptes finaux ;
- l'exécution du budget ;
- la gestion de la trésorerie de la commune ;
- la gestion des personnes morales de la commune et des régies locales et la participation à d'autres personnes morales ;
- l'approbation des frais de personnel et de fonctionnement de l'administration communale et des organes spéciaux de la commune, l'organisation, la gestion et la mise à disposition de l'administration communale des ressources humaines et matérielles ;
- l'adoption des arrêtés communaux ;
- l'organisation du référendum local ;
- la gestion de la police municipale ;
- l'injonction d'amendes pour délits administratifs ;
- l'adoption du programme du développement du territoire de la commune ;
- l'adoption du plan d'occupation des sols de la commune et du plan de régulation et la publication de leur partie obligatoire par un arrêté communal ;
- la coopération intercommunale, etc.

Les lois particulières confient à la commune :

- les taxes locales ;
- la constitution d'une unité des sapeurs-pompiers bénévoles et la protection de la commune contre l'incendie ;
- la mise en place d'un dispositif de gestion de crise en cas de catastrophe naturelle ou autre événement exceptionnel ;
- la création et la gestion des établissements préscolaires, écoles primaires, écoles artistiques primaires et des établissements auxiliaires ;
- la création des établissements sanitaires et la protection de la santé publique ;
- la protection contre l'alcoolisme et autres toxicomanies.

La commune gère en propre les affaires qui sont dans son intérêt et dans celui de ses citoyens, à moins qu'elles soient confiées aux régions, qu'elles rentrent dans la catégorie des compétences déléguées de la commune ou qu'elles relèvent des compétences d'une administration de l'Etat selon une loi. Elle gère en propre également les compétences que la loi lui confie.

Compétences déléguées et classification des communes

Aux fins de classification en fonction des compétences déléguées exercées par les communes, il convient de distinguer :

- communes ;
- communes à l'état civil ;
- communes compétentes dans le domaine de l'urbanisme ;
- communes à compétences déléguées et
- communes à compétences élargies.

Les organes de toutes les communes exercent les compétences déléguées définies par la loi dans une circonscription administrative identique au territoire de la commune. Les organes des communes à compétences déléguées et des communes à compétences élargies exercent sur leur territoire et pour leurs citoyens les compétences déléguées à toutes les communes et pour les citoyens d'autres communes de leur circonscription administrative élargie les compétences définies par la loi. Chaque commune à compétences élargies bénéficie également du statut de commune à compétences déléguées.

Les communes à compétences déléguées situées dans la circonscription de la même commune à compétences élargies peuvent signer une convention de droit public selon laquelle les organes d'une commune exercent les compétences déléguées à l'autre commune. Une convention équivalente peut être signée entre les communes à compétences élargies d'une région.

Lorsqu'une commune n'est pas en mesure d'exercer les compétences déléguées de base, l'administration régionale peut décider du transfert de ces compétences à la commune à compétences déléguées dont la circonscription englobe la commune défaillante.

De même, lorsque l'administration communale d'une commune à compétences élargies n'exerce pas les compétences déléguées, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque décide du transfert de ces compétences à une autre commune à compétences élargies.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque peut également décider, sur proposition

de la commune concernée et après consultation de l'administration régionale, de la délégation d'une partie des compétences d'une commune à compétences élargies à une commune à compétences déléguées.

Les compétences déléguées exercées par toutes les communes sont les suivantes :

- l'adoption des décrets communaux ;
- les décisions en matière des routes locales et de service ;
- les décisions sur les contraventions ;
- la gestion de l'eau – petites rivières ;
- la protection contre les inondations ;
- la protection de la nature, de l'air, etc.

Les compétences déléguées exercées par les communes à compétences déléguées sont les suivantes :

- toute décision administrative en premier ressort si la loi ne prévoit pas la compétence d'un autre organe ;
- le versement d'une prestation et la mise à disposition d'un prêt ;
- l'organisation des élections au Parlement de la République tchèque, aux assemblées régionales, aux assemblées communales et au Parlement Européen ;
- la gestion de l'eau – prélèvement et traitement des eaux ;
- la protection de l'environnement ;
- la protection de la terre agricole, etc.

Les compétences déléguées exercées par les communes à compétences élargies sont les suivantes :

- la délivrance des permis de construire ;
- la tenue des registres des véhicules à moteur ;
- la gestion des routes de II^e et III^e catégorie ;
- la protection du patrimoine culturel dans la circonscription administrative ;
- la protection sociale et juridique des enfants, le versement de prestations et la mise à disposition de services sociaux ;
- la délivrance des cartes d'identité et des passeports ;
- la tenue des registres de la population ;
- l'administration des forêts ;
- l'administration de la pêche et de la chasse ;
- la gestion de l'eau – la délivrance des permis de construire un ouvrage hydraulique ;
- la protection contre les inondations, sa coordination ;
- la participation à l'administration des déchets, la tenue des registres des déchets, la délivrance des autorisations de traitement des déchets ;

- la protection de la nature, de l'air ;
- la protection de la terre agricole ;
- l'administration des licences professionnelles, etc.

3.3 Région et ses compétences

Les régions sont les collectivités territoriales dont l'autonomie est protégée par la Constitution de la République tchèque. Ils disposent de leurs biens et des ressources propres définies par la loi. Elles ont la capacité juridique et répondent de leurs actes. Les régions gèrent l'aménagement de leur territoire et exercent les actions visant à satisfaire les besoins de leurs citoyens.

Organes de la région

La région est gérée par une assemblée. L'assemblée élit parmi ses membres un président (hejtman) et un ou plusieurs adjoints au hejtman. Le hejtman représente la région, l'adjoint au hejtman exerce les fonctions de hejtman en son absence. Tous les deux répondent de l'exercice de ses fonctions devant l'assemblée. L'organe exécutif de la région est un conseil composé du hejtman et d'autres membres élus par l'assemblée dans ses rangs.

Pour l'exercice des compétences déléguées, le hejtman crée des organes spéciaux, lorsque c'est prévu par la loi. L'assemblée peut constituer des commissions – organes consultatifs et de contrôle. Chaque région est tenue de constituer une commission des finances, une commission de contrôle et une commission de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

L'administration régionale exerce les compétences déléguées qui ne sont pas confiées à l'assemblée, au conseil ou à un organe spécial et les missions qui lui sont assignées par l'assemblée ou le conseil dans le domaine des compétences propres et assiste les commissions. Un directeur est à la tête de l'administration régionale, qui répond de ses fonctions devant le hejtman.

Compétences de la région

La région gère ses affaires en toute indépendance. La loi peut confier aux organes de la région l'exercice des compétences de l'Etat. La région est tenue d'exercer les compétences déléguées sur son territoire. Si la loi ne détermine expressément pas qu'une compétence est déléguée, elle est propre.

Les relations entre la commune – collectivité territoriale de base – et la région – collectivité territoriale supérieure – ne peuvent pas être

caractérisées comme un lien hiérarchique. Les compétences propres de la commune sont exclusives des compétences de la région. Lorsque la loi n'attribue pas une compétence propre expressément à la région, elle revient d'office à la commune.

Dans l'exercice de ses compétences propres, la région n'est pas soumise à l'administration de l'Etat. Elle doit respecter la loi et la réglementation et non les circulaires administratives. L'atteinte à l'autonomie des collectivités locales constitue une violation de la loi et de la Constitution de la République tchèque.

Dans l'exercice des compétences déléguées, la région est en situation de subordination fonctionnelle par rapport aux ministères compétents et doit respecter également leurs circulaires.

La loi range parmi les compétences propres de la région les affaires qui sont dans son intérêt et dans celui de ses citoyens, à moins qu'elles rentrent dans la catégorie des compétences déléguées de la région. Selon la loi sur les régions, font partie des compétences propres :

- l'adoption du budget et des comptes finaux ;
- l'exécution du budget ;
- la gestion de la trésorerie de la région ;
- la gestion des personnes morales de la région et des régions locales et la participation à d'autres personnes morales ;
- l'approbation des frais de personnel et de fonctionnement de l'administration régionale et des organes spéciaux de la région, l'organisation, la gestion et la mise à disposition de l'administration régionale des ressources humaines et matérielles ;
- l'adoption des arrêtés régionaux ;
- le dépôt des projets de lois et d'amendements auprès de la Chambre des députés ;
- la capacité de contester devant la Cour Constitutionnelle toute atteinte à son autonomie et de demander l'annulation de toute réglementation contraire à la loi ou à la Constitution de la République tchèque ;
- l'adoption du programme de développement régional ;
- l'adoption du plan d'occupation des sols de la région et la publication de sa partie obligatoire par un arrêté régional ;
- la coopération interrégionale ;
- l'organisation des transports publics régionaux ;
- l'adoption de la stratégie du développement du tourisme ;
- l'injonction d'amendes en compétences propres, etc.

Les lois particulières confient à la région :

- la conception de la stratégie de la protection du patrimoine culturel et des plans d'action de la préservation et du renouvellement du patrimoine culturel ;
- la mise en place d'un dispositif de gestion de crise en cas de catastrophe naturelle ou autre événement exceptionnel ;
- la création et la gestion des écoles secondaires, écoles professionnelles, écoles primaires spéciales et conservatoires ;
- la mise en place et la gestion des établissements d'action sociale, socio-éducatifs, d'assistance spécialisée aux enfants et la gestion du système des familles d'accueil pour les enfants en difficultés ;
- la création des établissements sanitaires, des services de secours et des chambres de dégrisement ;
- la protection contre l'alcoolisme et autres toxicomanies ;
- la conception de la stratégie de la gestion régionale des déchets ;
- la participation à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la conception de la stratégie de la protection de la nature, de l'air, etc.

Les compétences déléguées exercées par les régions sont les suivantes :

- les décisions sur recours hiérarchique ;
- le contrôle de l'exercice des compétences déléguées par les communes, l'assistance méthodologique aux communes ;
- l'examen de la gestion communale à la demande de la commune ;
- le contrôle de légalité des actes des communes pris en exercice des compétences propres et déléguées ;
- la décision de transférer un dossier en compétence déléguée à une autre commune en cas de carence de la commune ;
- l'autorisation d'utilisation particulière des routes de II^e et III^e catégorie ;
- l'administration du patrimoine culturel dans les zones classées d'intérêt national ;
- les décisions sur l'adoption et sur le placement dans une famille d'accueil ;
- la classification des forêts ;
- différentes décisions en matière de la chasse, par ex. l'autorisation de créer un domaine de chasse ;
- différentes décisions en matière de la pêche, par ex. l'autorisation de créer un secteur de pêche ;
- la tenue des registres des déchets, l'autorisation du traitement des matières dangereuses ;
- la coordination de la prévention des accidents graves ;

- la protection de la nature, de l'air et de la terre agricole ;
- le contrôle des activités économiques, etc.

3.4 Coordination des activités des administrations centrale et territoriale

Les chapitres qui précèdent traitent de l'organisation de l'administration centrale et de l'administration territoriale qui fonctionne selon le modèle d'administration intégrée. Dans ce modèle, la collectivité territoriale exerce par ses organes ses compétences propres et les compétences déléguées par l'Etat.

Les compétences déléguées par l'Etat sont exercées pour toute la circonscription administrative définie par la loi (région, commune à compétences élargies, commune à compétences déléguées, commune). En revanche, les compétences propres sont exercées exclusivement sur le territoire de la collectivité territoriale.

La principale caractéristique des compétences de l'Etat est leur standard fixé par la loi pour tout le pays. L'Etat est titulaire de ces compétences qui sont exercées soit par ses organes, soit par les organes des collectivités territoriales (régions et communes).

Cette forme relativement controversée de l'administration publique territoriale nécessite une communication renforcée entre les administrations centrales et les collectivités territoriales et un retour des informations des communes et régions vers l'échelon central, où elles sont analysées et évaluées, ce qui peut conduire à des modifications et adaptations de la législation et de la réglementation, mises en oeuvre sur le plan local.

Ce mode de gestion méthodologique peut être appelé **coordination verticale de l'exercice des compétences de l'Etat**. Il est mis en oeuvre à travers les mécanismes de coordination suivants :

● Réunions des représentants de l'administration centrale avec les hejtman des régions ;

Ces réunions ne sont pas régulières. Elles sont organisées en fonction des questions d'actualité liées à l'exercice des compétences déléguées par les régions. Les réunions sont organisées par le Premier ministre ou par un ou plusieurs ministres. Comme la coordination de l'exercice des compétences déléguées par les collectivités territoriale relève du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, il n'est pas étonnant que ce soit le plus souvent le ministre de l'Intérieur qui prend l'initiative d'organiser une telle réunion.

- **Conférences régulières des représentants de l'administration centrale et des directeurs des administrations régionales ;**

Les conférences sont organisées régulièrement une fois tous les mois ou tous les deux mois par le vice-ministre de l'Intérieur pour l'administration publique. Les conférences sont l'occasion de débattre des questions plus spécialisées liées à l'exercice des compétences déléguées. Les ministères compétents envoient leurs experts pour assister aux conférences.

- **Conférences régulières des représentants de l'administration centrale et des maires et secrétaires généraux des communes à compétences élargies ;**

Les conférences sont régulières. Les maires se réunissent une fois par an, d'habitude au début de l'année. Ils font un bilan de l'année passée et esquissent les dossiers et questions à traiter dans l'année à venir.

Les conférences des secrétaires généraux se tiennent deux fois par an. Souvent, leurs participants sont divisés en deux groupes pour des raisons d'organisation. Les conférences des régions tchèques se tiennent à Benešov (établissement du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque) et celles des régions moraves à Brno.

Les experts des ministères qui assistent à ces conférences débattent avec les secrétaires généraux des réponses concrètes à apporter aux questions auxquelles sont confrontées les communes à compétences élargies dans l'exercice des compétences déléguées par l'Etat.

- **Fonction de coordonnateur régional des compétences déléguées ;**

La fonction de coordonnateur régional des compétences déléguées a été créée par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque afin de garantir une communication efficace et rapide dans le cadre de la réforme de l'administration publique territoriale au niveau communal et régional. Au niveau régional, la coordination verticale de l'administration de l'Etat et des collectivités territoriales est assurée par une **conférence régionale**. La conférence régionale réunit régulièrement le coordonnateur, le directeur de l'administration régionale (ses adjoints, les chefs des services) et les secrétaires généraux des services des communes à compétences élargies. Les conférences sont à périmètre variable ; les représentants de l'Administration des Domaines de l'Etat et les experts des services déconcentrés du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque chargés du contrôle de légalité sont souvent invités pour

informer des questions d'actualité. Parfois, d'autres experts viennent assister à la conférence, lorsque des difficultés de mise en oeuvre des textes complexes apparaissent. Peuvent être nommés à titre d'exemple les représentants des sapeurs-pompiers, des juges administratifs, de l'Office tchèque de la Statistique, de la Police Nationale de la République tchèque, de la Direction des routes et des autoroutes et d'autres services de l'Etat déconcentrés.

D'habitude, les conférences régionales sont organisées conjointement par le coordonnateur et le directeur de l'administration régionale. Dans certaines régions, le directeur souhaite organiser seul ce type de réunions rassemblant les secrétaires généraux des communes. Dans de tels cas, le coordonnateur organise les conférences en parallèle.

Les conférences régionales se réunissent d'habitude une fois tous les deux mois. Elles n'ont pas lieu en juillet-août et dans les mois où les secrétaires généraux des communes à compétences élargies rencontrent le vice-ministre de l'Intérieur pour l'administration publique.

- **Conférences régulières des directeurs des administrations régionales et des secrétaires généraux des communes à compétences élargies ;**

Ces conférences réunissent les représentants de la région et des communes. Elles ont à l'ordre du jour les questions d'actualité en matière d'exécution des compétences déléguées. Les participants en profitent pour formuler des demandes précises vis-à-vis de leurs partenaires, c'est-à-dire l'administration régionale vers les administrations communales et à l'inverse.

- **Conférences des hejtman des régions et des maires des communes à compétences élargies ;**

Ce mode de coordination verticale entre les échelons régional et communal est facultatif et n'existe pas dans toutes les régions. C'est une forme particulière de la coordination qui produit une discussion politique sur les compétences propres des collectivités tout en restant un vrai outil de coordination de l'exercice des compétences déléguées. Elle donne l'occasion de débattre des dossiers liés à l'activité législative des régions.

- **Conférences des maires des communes à compétences élargies et des maires et secrétaires généraux des communes à compétences déléguées de leur circonscription administrative ;**

Là encore, ce type de coordination et de gestion méthodologique n'est pas mis en place de la même manière partout en République tchèque. Dans certaines circonscriptions des communes

à compétences élargies, les maires maintiennent la tradition fondée par les offices départementaux qui communiquaient avec les collectivités de leur circonscription à travers les assemblées des maires. A certains endroits, les maires de toutes les communes du département se réunissent, alors que le département a été divisé en plusieurs circonscriptions administratives administrées par plusieurs communes à compétences élargies.

Au-delà de ces rencontres générales, la coordination verticale de l'exercice des compétences de l'Etat se fait au niveau d'experts. Il convient de signaler :

- **Réunions des experts de l'administration centrale avec leurs homologues régionaux** qui, pour certains dossiers particulièrement complexes, associent également les experts des communes à compétences élargies ;
- **Réunions des experts de l'administration régionale avec leurs homologues des communes à compétences élargies** qui, pour certains dossiers, associent également les experts des communes (état civil, élections, etc.).

Des experts d'administration centrale sont invités à ces réunions consacrées notamment aux dossiers spécialisés dans le domaine des compétences déléguées par l'Etat.

Coordination horizontale des compétences de l'Etat

A ce niveau également, de nombreuses rencontres formalisées existent en République tchèque, qui ont pour objectif la coordination de l'exercice des compétences de l'Etat à tous les niveaux. Les réunions sont organisées à l'échelon central, mais aussi aux échelons inférieurs, au niveau régional, à celui des communes à compétences élargies et également dans le cadre des associations plus ou moins professionnelles. Il convient de mentionner notamment :

- **Comité des vice-ministres pour la réforme de l'administration publique ;**
Ce comité a fait ses preuves notamment au cours de la première et de la seconde étape de la réforme de l'administration publique territoriale, c'est-à-dire au cours de la mise en place des régions et des administrations régionales et des transferts des compétences des offices départementaux supprimés vers les régions et les communes à compétences élargies. De fait, à part les réunions du Gouvernement de la République tchèque, c'est le plus haut niveau des rencontres à l'échelon central. Le comité traite des dossiers qui n'ont pas pu être

réglés à un niveau inférieur. Le comité est organisé par le vice-ministre de l'Intérieur pour l'administration publique. Elle se réunit d'habitude une fois par trimestre.

- **Cellule opérationnelle pour la réforme de l'administration publique ;**

La cellule opérationnelle représente un niveau inférieur de la coordination horizontale. Elle réunit les « managers de la réforme de l'administration publique » nommés par chaque vice-ministre – membre du Comité des vice-ministres pour la réforme de l'administration publique. Le vice-ministre de l'Intérieur pour l'administration publique a délégué l'organisation des travaux de la cellule au directeur de la réforme de l'administration publique territoriale. Au cours de la première et de la seconde étape de la réforme de l'administration publique territoriale, la cellule se réunissait toutes les semaines ou toutes les deux semaines. A l'issue de la première année du transfert des compétences aux communes, l'intervalle des réunions a été prolongé à trois semaines, voire un mois. Les coordonnateurs régionaux assistent d'office aux réunions de la cellule opérationnelle. Leur mission est de transmettre les objectifs et les informations aux collectivités territoriales, à travers les réunions de la conférence régionale et les réunions avec les secrétaires généraux des communes à compétences élargies.

- **Association des régions de la République tchèque ;**

L'Association des régions de la République tchèque est une organisation non-gouvernementale. Ses membres sont les régions tchèques. L'objectif de l'association est de défendre et faire valoir les intérêts communs des régions, c'est-à-dire contribuer à un développement harmonieux du territoire et gérer les affaires publiques selon les principes de la Charte Européenne des Collectivités Locales.

- **Union des villes et communes de la République tchèque ;**

Une plate-forme équivalente à l'Association des régions existe aussi au niveau des communes – c'est l'Union des villes et communes de la République tchèque qui est une organisation bénévole, apolitique et non-gouvernementale des communes tchèques. L'objectif de l'association est de défendre les intérêts et les droits des communes et faciliter une démarche commune et coordonnée du lobbying légitime en faveur des communes.

- **Association des secrétaires généraux des mairies** de la République tchèque ;
- **diverses organismes intercommunaux formant des micro-régions** fondées ad hoc ou à long terme, souvent concernant certains agendas particuliers des compétences déléguées ;
- **groupes de travail permanents ou ad hoc ;**
Il s'agit des groupes de travail pour le soutien de la qualité dans l'administration publique dont l'objectif est de promouvoir la qualité en administration de l'Etat et dans les collectivités territoriales. Plus de détails sur les groupes de travail dont la mission est de chercher les instruments d'optimisation de l'administration publique, figurent dans le chapitre suivant.

En conclusion, le système de coordination des activités de l'administration centrale et de celles des collectivités locales existe et fonctionne. Cependant, l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne incite à repenser le système. L'optimisation du mécanisme de coordination est l'objectif du projet « Une meilleure coordination interministérielle vis-à-vis de l'administration territoriale », approuvé par le Gouvernement de la République tchèque le 17 mars 2004, par une résolution n° 237. Par cette résolution, le Gouvernement de la République tchèque a fixé les principaux axes de la réforme et de la modernisation de l'administration centrale. Le projet, géré par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, doit analyser les mécanismes de coordination mis en place par l'administration centrale vis-à-vis de l'administration territoriale et formuler des recommandations visant à optimiser ces mécanismes de coordination.

3.5 Dossiers d'actualité – optimisation du cadre légal et financier de l'administration territoriale

L'une des priorités du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans le domaine de la réforme administrative est le suivi et l'analyse des impacts de la réforme et la recherche des outils permettant aux collectivités locales d'améliorer ses services tant dans le domaine des compétences propres que dans celui des compétences déléguées. La condition en est la revue de l'ensemble des activités des collectivités locales, la suppression des procédures inutiles, la simplification administrative et l'application des bonnes pratiques administratives.

Cet effort est encadré par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 238 du

17 mars 2004, sur l'optimisation du cadre légal et financier des missions administratives exercées par les collectivités locales. Dans ce document, le Gouvernement de la République tchèque a pris l'engagement de rédiger la liste des difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités locales dans l'exercice des compétences propres et déléguées, les recommandations permettant de lever ces difficultés et les impacts des solutions proposées sur les finances publiques. Le Gouvernement de la République tchèque souhaite également faire une analyse de toutes les compétences exercées par les collectivités locales. Là aussi, des propositions des mesures à prendre et leur impact sur les finances publiques doivent être rédigées. Les résultats des analyses guideront le Gouvernement de la République tchèque dans ses futurs travaux législatifs. Trois groupes de travail ont été mis en place par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. Les groupes sont composés des représentants des collectivités locales, des départements ministériels et des experts indépendants.

a) Groupe de travail « Petites communes »

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a créé un groupe de travail « Petites communes ». En collaboration avec l'Union des communes et des villes de la République tchèque, l'Association pour le renouveau de la campagne, les régions et les experts indépendants, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque tente d'optimiser l'organisation de l'administration territoriale.

Ce groupe de travail examine la situation des communes rurales pour formuler des recommandations respectant la structure spatiale de la population centre-européenne tout en garantissant les services publics de qualité.

Le groupe devrait dégager un consensus sur la situation des petites communes, mais elle doit examiner la situation de toutes les communes et contribuer ainsi à la mise en place des conditions d'un développement économique et social des villes et des communes. Les données recueillies par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque serviront de base à la rédaction d'une analyse de la situation des petites communes et des recommandations ayant pour but d'optimiser leur cadre juridique et financier et encourager ainsi leur développement. Le rapport final du groupe sera soumis au Gouvernement de la République tchèque. Le groupe discute également de l'étendue des compétences des communes.

Le groupe de travail examine la situation globale

des communes, les mesures incitant les communes à coopérer entre elles et celles qui encouragent les moyens d'intervention des communes en faveur de leur développement économique et social.

Le groupe discute des différents modes de coopération intercommunale permettant aux citoyens des petites communes d'avoir accès à des services publics de qualité. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et le Ministère du Développement régional de la République tchèque ont organisé également une enquête par questionnaire sur les micro-régions. Dans le cadre de sa mission, le groupe collabore avec deux autres groupes, à savoir les groupes de travail « Compétences des collectivités locales » et « Subvention à l'exercice des compétences déléguées ».

b) Groupe de travail « Compétences des collectivités locales »

Le groupe de travail « Compétences des collectivités locales » a commencé ses travaux en octobre 2003. Il est composé des représentants des départements ministériels, de l'Union des villes et communes de la République tchèque, de l'Association des régions de la République tchèque et d'experts indépendants. Sa mission est d'analyser les agendas exercés par les collectivités locales pour redéfinir la répartition des compétences garantissant aux citoyens une administration efficace, transparente, professionnelle et proche, dans le respect du principe de subsidiarité. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque est chargé de l'établissement d'une liste des agendas que les collectivités locales exercent dans le régime des compétences propres et dans celui des compétences déléguées. S'agissant d'un travail de longue haleine, le groupe travaille également en parallèle sur les dossiers d'actualité et coordonne la recherche des solutions des difficultés que rencontrent les collectivités locales et les administrations centrales. Le groupe de travail examine et analyse les modalités du transfert des compétences aux collectivités territoriales, les possibilités de réduction des compétences déléguées exercées par les collectivités locales etc. Il pilote une coopération interministérielle étroite dans le cadre de l'analyse des agendas des collectivités locales. A titre complémentaire, le groupe étudie les moyens permettant d'atteindre une plus grande transparence des procédures administratives et évalue leur utilité générale.

Plusieurs documents de travail ont été discutés au sein du groupe, synthétisant les informations provenant des sources différentes sur les conditions d'exercice des compétences propres et déléguées par les collectivités locales. Les procédures de

consultation en cours permettent d'affiner les analyses.

Le groupe de travail « Compétences des collectivités locales » coopère très étroitement avec le groupe de travail « Petites communes » et lui communique de nombreux documents de travail.

c) Groupe de travail « Subvention à l'exercice des compétences déléguées »

Le groupe de travail « Subvention à l'exercice des compétences déléguées » est composé des représentants des ministères (Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Ministère des Finances de la République tchèque, Ministère des Transports de la République tchèque, Ministère de la Culture de la République tchèque et Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque), des délégués des collectivités locales et des organismes représentant les collectivités locales (la commune de Černošice, la mairie de Brno, la région de Karlsbad, l'Association des secrétaires généraux des maires de la République tchèque, l'Association des régions de la République tchèque et l'Union des villes et communes de la République tchèque). La mission du groupe de travail est la définition d'un mode de calcul optimal de la subvention à l'exercice des compétences déléguées et son harmonisation à tous les niveaux administratifs.

En raison d'un mode de calcul différent, un sous-groupe a été constitué composé des représentants des villes de Brno, d'Ostrava et de Pilsen. Les secrétaires généraux de ces villes ont souligné l'existence des modalités différentes de distribution des moyens financiers (voir les chapitres précédents).

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, en collaboration avec le groupe de travail mentionné et avec les coordonnateurs régionaux, ont organisé une enquête qui a permis de collecter les informations nécessaires à la définition du niveau optimal de la subvention à l'exercice des compétences déléguées, tant au niveau des régions qu'au niveau des communes. Les communes participant à l'enquête ont été sélectionnées de manière à représenter différents types des communes, c'est-à-dire les communes à l'état civil, les communes compétentes dans le domaine de l'urbanisme et les communes à compétences de base. Les informations recueillies sur le financement de l'exercice des compétences déléguées serviront de base à une réflexion sur la révision du mode de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées au regard de l'ampleur des compétences déléguées à la commune. Les études menées prennent en compte certains critères

complémentaires pouvant affecter l'exercice des compétences déléguées, par ex. le rapport des tailles de la commune et de sa circonscription administrative.

Le groupe a fait un bilan évaluant le rapport entre

les ressources et les coûts de l'exercice des compétences déléguées. Le bilan a permis de préparer une proposition de mode de calcul unique de la subvention à l'exercice des compétences déléguées.

4. Système du financement de l'administration territoriale et du secteur public

Ces derniers temps, le système du financement de l'administration territoriale et du secteur public connaît de nombreux changements. C'était notamment la réforme de l'administration publique qui a provoqué des modifications substantielles des flux financiers dans le cadre des budgets publics. Ce domaine subit également un impact non négligeable de la réforme des finances publiques qui est en cours.

A l'heure actuelle, la structure des recettes des communes et des régions est la suivante :

1. ressources propres
 - 1.1. recettes fiscales
 - 1.1.1. impôts nationaux partagés
 - 1.1.2. taxes locales
 - 1.2. recettes des capitaux
 - 1.3. recettes de placements
2. autres ressources
 - 2.1. dotations
 - 2.1.1. dotations pour investissements
 - 2.1.2. dotations de fonctionnement

En principe, le schéma du financement des deux échelons de l'administration territoriale est équivalent. La différence principale réside dans la part que prennent différents types des ressources dans le budget global. Alors que la principale source de financement des communes sont les recettes fiscales (44 %), les régions sont financées avant tout par les dotations du budget de l'Etat (86 %). La réforme vise à renforcer les ressources propres des collectivités territoriales au détriment des dotations.

4.1 Ressources propres des collectivités territoriales

Ressources des communes selon la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts

Selon la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts, les communes participent, à hauteur de 20,59 %, aux produits des impôts et taxes nationaux suivants :

- taxe à valeur ajoutée ;
- impôt sur les personnes morales (sauf les impôts versés par une commune ou une région) ;
- impôt sur les revenus des activités salariales des personnes physiques ;
- impôt sur les revenus des personnes physiques retenu à la source ;
- 60 % de l'impôt sur les revenus des activités indépendantes des personnes physiques.

La participation de chaque commune aux produits des impôts et taxes nationaux est fixée en fonction du nombre de ses habitants multiplié par

un coefficient déterminé selon la taille de la commune par référence à l'annexe n° 2 de la loi n° 243/2000 J.O., le résultat de chaque commune est à rapprocher à l'addition des résultats de toutes les communes de la République tchèque.

Les communes se voient attribuer le produit des impôts et taxes suivants :

- taxe immobilière ;
- impôt sur les personnes morales payé par la commune elle-même ;
- 30 % du produit de l'impôt sur les revenus des activités indépendantes des personnes physiques domiciliées dans la commune ;
- 1,5 % du produit de l'impôt sur les revenus des activités salariales des personnes physiques en fonction du nombre des salariés dans la commune au 1^{er} décembre de l'année précédente par rapport à la totalité de tous les salariés en République tchèque.

La participation de chaque commune aux produits des impôts et taxes nationaux et à 1,5 % du produit de l'impôt sur les revenus des activités salariales des personnes physiques est fixé annuellement par un arrêté du Ministère des Finances de la République tchèque. Le nombre d'habitants des communes au 1^{er} janvier est tiré des chiffres publiés par l'Office tchèque de la Statistique. Le nombre des salariés est relevé des

annexes des déclarations de l'impôt sur les revenus des activités salariales, rédigées par les entreprises.

Ressources des régions selon la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts

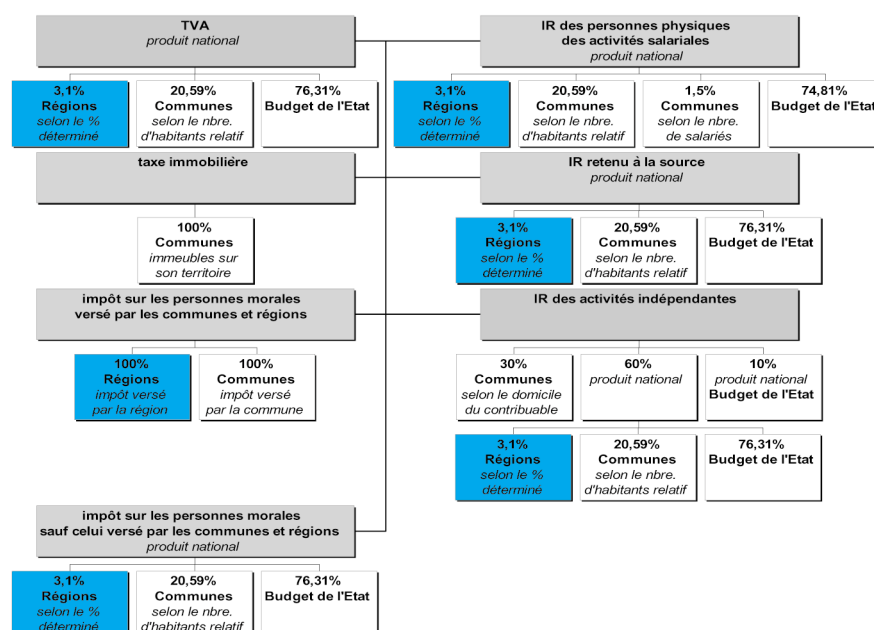
Les régions ne sont destinataires de recettes fiscales que depuis 2002, la date d'entrée en vigueur de la loi n° 483/2001 J.O., modifiant la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts. Selon la législation actuelle, les régions participent aux produits des impôts et taxes nationaux suivants :

- taxe à valeur ajoutée ;
- impôt sur les revenus des activités salariales des personnes physiques ;
- impôt sur les revenus des personnes physiques retenu à la source ;
- impôt sur les personnes morales (sauf les impôts versés par une commune ou une région) ;
- 60 % de l'impôt sur les revenus des activités indépendantes des personnes physiques.

Les régions se voient attribuer 3,1 % du produit national brut des impôts et taxes ci-dessus. La part de chaque région à cette somme est fixée en annexe n° 1 de la loi n° 243/2000 J.O.

La structure des impôts et taxes partagés est identique à celle des communes.

Schéma de l'attribution des produits des impôts et taxes nationaux aux régions et communes



SYSTÈME DU FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU SECTEUR PUBLIC

**Annexe n° 1 de la loi n° 243/2000 J.O.
Répartition de 3,1 % du produit des impôts
et taxes nationaux entre les régions**

Région	Taux
Prague	5,026663
Bohême centrale	11,836032
Bohême du Sud	8,386498
Pilsen	7,256508
Karlsbad	3,729188
Ústí	8,530216
Liberec	5,022286
Hradec Králové	6,230239
Pardubice	5,311547
Vysočina (Hauteurs)	7,099474
Moravie du Sud	10,005734
Olomouc	6,606500
Zlín	5,302314
Moravo-silésien	9,656801
Total République tchèque	100,000000

**Annexe n° 2 de la loi n° 243/2000 J.O.
Coefficients par tranches
de population**

Nombre d'habitants de la commune	Coefficient multiplicateur
moins de 100	0,4213
101 à 200	0,5370
201 à 300	0,5630
301 à 1 500	0,5881
1 501 à 5 000	0,5977
5 001 à 10 000	0,6150
10 001 à 20 000	0,7016
20 001 à 30 000	0,7102
30 001 à 40 000	0,7449
40 001 à 50 000	0,8142
50 001 à 100 000	0,8487
100 001 à 150 000	1,0393
150 001 et plus	1,6715
Capitale Prague	2,7611

La région est destinataire exclusive du produit de l'impôt sur les personnes morales payé par elle-même.

Les communes perçoivent par ailleurs des taxes locales.

La loi sur les taxes locales autorise les communes à percevoir des taxes locales. Elles sont au nombre de neuf : taxe sur les chiens, taxe balnéaire ou touristique, taxe sur l'occupation d'espaces publics, taxe sur les entrées, taxe sur les capacités d'hébergement, droits sur les entrées des véhicules à moteur dans certaines zones, taxe sur les machines à sous, taxe sur l'exploitation du système de collecte, de transport, de tri, d'utilisation et d'élimination des déchets ménagers et taxe sur les terrains à bâtir branchés sur le réseau d'eau ou d'assainissement. L'Etat fixe le montant maximum de chaque taxe et la commune décide dans le cadre de cette limite du montant à percevoir, voire de ne pas percevoir du tout la taxe.

Une autre source de recettes des collectivités locales est constituée par les droits administratifs qui sont perçus en contrepartie d'actes administratifs (par ex. permis de construire). Les collectivités locales n'ont pas le monopole des droits administratifs qui sont perçues également par les administrations de l'Etat.

Une part bien moins importante des recettes des collectivités locales est constituée par les recettes non-fiscales. Celles-ci constituent environ 9 % du budget total, 1,5 % seulement des budgets des régions. Les recettes non-fiscales sont les recettes

provenant des entreprises publiques, des activités rémunérées des collectivités, de la location des biens, des donations, des amendes, etc.

Une part encore moins importante du budget est constituée des recettes des capitaux, c'est-à-dire les recettes des ventes de biens, les crédits et les émissions des obligations communales.

4.2 Autres ressources des collectivités locales

Comme il est mentionné ci-dessus, les autres ressources sont constituées des dotations pour investissements et dotations de fonctionnement. Elles forment toujours une part importante des budgets des collectivités locales. Un grand nombre de dotations – par ex. dotations pour les établissements de placement ou dotations aux établissements scolaires – sont liées.

Un type particulier de la dotation est la subvention à l'exercice des compétences déléguées.

Subvention à l'exercice des compétences déléguées – communes

La loi sur les communes prévoit que « l'Etat verse à la commune une subvention à l'exercice des compétences déléguées ». Cette subvention peut être considérée comme une dotation du budget de l'Etat dont l'emploi n'est pas déterminé, encore qu'il soit présumé qu'elle sert au financement de l'exercice des compétences déléguées. La subvention faisant partie du budget de la commune,

celle-ci est libre d'en disposer selon ses intentions.

La subvention à l'exercice des compétences déléguées est considérée souvent comme une contribution de l'Etat au financement des frais personnels et de fonctionnement des collectivités locales, liés à l'exercice des missions déléguées par l'Etat. Le montant de la subvention en fonction des missions exercées est fixé dans la loi de finances, préparée tous les ans par le Ministère des Finances de la République tchèque. Le montant forfaitaire est déterminé par tranche de 100 habitants de la circonscription administrative de la commune, c'est-à-dire la commune, la commune à l'état civil, la commune compétente dans le domaine de l'urbanisme, la commune à compétences déléguées et la capitale Prague. Le montant de la subvention à l'exercice des compétences déléguées est indiqué dans le tableau et dans le graphique à la fin du chapitre.

Les communes à compétences élargies sont dans une situation légèrement différente. D'une part, elles se voient attribuer la subvention à l'exercice des compétences déléguées comme d'autres communes en fonction des missions confiées. D'autre part, une subvention calculée selon le nombre d'emplois budgétaires leur est versée.

Pour le calcul de la subvention, sont pris en considération les emplois budgétaires transférés aux communes à compétences élargies, aux régions et à d'autres administrations à la suite de la suppression des offices départementaux au 31 décembre 2002. Le nombre des emplois budgétaires transférés était fonction de la taille de la circonscription administrative de la commune à compétences élargies, variant dans la fourchette de 27 emplois budgétaires pour la plus petite à 197 emplois budgétaires pour la plus grande d'entre elles.

Par la suite, le Ministère des Finances de la République tchèque a évalué un emploi budgétaire à 333 995,69 CZK (pour 2004, le montant a été augmenté de 5 %) et il a versé aux communes les sommes correspondantes aux nombres d'emplois budgétaires transférés.

Subvention à l'exercice des compétences déléguées – régions

Structure des recettes des régions

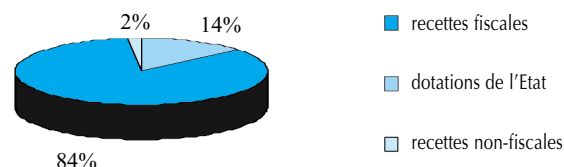
Le système de financement actuel doit être considéré comme transitoire. A la différence des communes, les régions sont toujours financées majoritairement par les dotations versées par l'Etat qui constituent la ressource principale du financement des régions. Le Ministère des Finances de la République tchèque est en train de préparer

un projet de loi modifiant la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts. Selon le projet, la structure des ressources des régions devrait être remodelée, par un accroissement de la part des ressources propres (produits des impôts et taxes nationaux). Si le projet de loi modificatif est adopté, les dotations versées par l'Etat aux régions seront considérablement diminuées. Les dotations seraient alors limitées aux subventions à l'exercice des compétences déléguées et aux dotations aux établissements sociaux, tels les maisons de retraités et les centres d'action sociale.

En 2004, les régions ont prévu les recettes à hauteur de 93,6 milliards de CZK, réparties selon la structure suivante :

- dotations de l'Etat 79,4 milliards de CZK
- recettes fiscales 12,7 milliards de CZK
- recettes non-fiscales 1,5 milliards de CZK

Structure des recettes des régions
en 2004 (estimation)



Structure des dotations

Comme il est mentionné ci-dessus, la principale ressource des régions sont les dotations. Parmi les dotations, on peut distinguer les crédits figurant en annexe de la loi de finances pour l'année et les autres crédits dans le chapitre des Dépenses budgétaires générales et dans celui des différentes administrations centrales. Ces derniers crédits sont majoritaires.

Crédits de financement des régions (annexe n° 6 de la loi de finances) à hauteur de **16,025.052 millions de CZK** sont divisés en 2004 en postes suivants :

- subvention à l'exercice des compétences déléguées 399,073 M CZK
 - dont les unités des sapeurs pompiers bénévoles 52,500 M CZK
- subvention au désenclavement par transport ferroviaire 2 246,920 M CZK
- subvention au désenclavement par transport routier 2 785,400 M CZK
- crédits de financement des services publics transférés aux régions des offices départementaux, des communes et des administrations centrales y compris les frais liés à la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale 9 093,659 M CZK

SYSTÈME DU FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU SECTEUR PUBLIC

- crédits de financement de la reproduction des biens des collectivités territoriales 1 500,000 M CZK
- Autres crédits du chapitre Dépenses budgétaires générales du budget de l'Etat **256,724 M CZK**
- Crédits des autres chapitres des administrations centrales dans le budget de l'Etat **63 115,600 M CZK**

Subvention à l'exercice des compétences déléguées

La loi n° 129/2000 J.O., sur les régions, prévoit dans son article 29 al. 2 que, comme c'est le cas des communes, l'Etat verse aux régions une subvention à l'exercice des compétences déléguées. Le montant de la subvention est fixé par le Ministère des Finances de la République tchèque après la consultation du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. L'emploi de la subvention est décidé par la région. Cependant, la loi de finances classe cette subvention parmi les crédits liés, car elle est destinée à financer l'exercice des missions déléguées par l'Etat. Cependant, l'application du principe de confusion des recettes et dépenses dans le budget, ne permet pas de suivre, voire contrôler l'emploi des crédits. En conséquence, la subvention allouée à la région n'est plus destinée à une dépense particulière.

En 2001, la première année de leur existence, le financement des régions était tout à fait exceptionnel. Les régions ont été financées par une dotation de fonctionnement versée par l'Etat, destinée au paiement des frais personnels (« subvention à l'exercice des compétences déléguées ») et des frais des élus locaux, y compris leurs indemnités. Le montant de la dotation de fonctionnement versée aux régions était déterminé en fonction des paramètres suivants : a) pour les fonctionnaires transférés au 1^{er} janvier 2001 – les frais personnels moyens d'un fonctionnaire déterminés par les départements ministériels ; b) pour les fonctionnaires nouvellement recrutés – les frais personnels moyens d'un fonctionnaire fixés par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque à 444 000 CZK.

En 2002, les modalités de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées ont été déterminées en annexe n° 6 de la loi de finances pour 2002, loi n° 490/2001 J.O., qui se référait au nombre des emplois budgétaires pour l'exercice des compétences déléguées en 2001, fixé en annexe n° 1 de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 85/2001, modifiée par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 62/2001. Ce nombre était de 1062. Sur les frais personnels estimés pour un emploi

budgétaire à 444 000 CZK (frais moyens calculés pour un fonctionnaire de la région nouvellement recruté), l'Etat a versé aux régions 70 %, c'est-à-dire 310 800 CZK, ce qui fait 330,069 M CZK au total. Cette somme correspond aux crédits nécessaires à l'exercice des compétences déléguées par l'Etat aux régions dans le cadre de la première étape de la réforme de l'administration publique territoriale.

En 2003, les modalités de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées (première étape de la réforme de l'administration publique territoriale) n'ont pas évolué et le montant global des crédits est resté stable. A la suite de la suppression des offices départementaux, les régions ont repris les crédits de financement des services publics transférés aux régions des offices départementaux, des communes et des administrations centrales. La dotation englobe les crédits liés aux emplois budgétaires transférés des offices départementaux aux régions au 1^{er} janvier 2003 pour l'exercice des compétences propres (248 emplois budgétaires) et des compétences déléguées (1828 emplois budgétaires). Les coût annuel d'un emploi budgétaire a été évalué à 334 000 CZK. La dotation englobe également les crédits liés aux emplois budgétaires (au total 21 emplois) transférés du Ministère de l'Education, de la Jeunesse et du Sport de la République tchèque aux régions en application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 1359/2001, à hauteur de 304 000 CZK.

En 2004 le montant de la subvention à l'exercice des compétences déléguées a été majoré de 5 %. Les modalités de calcul n'ont pas évolué. 373,5 emplois budgétaires (323 300 CZK par emploi budgétaire) ont été créés pour la deuxième étape de la réforme de l'administration publique territoriale (résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 1085/2002). La subvention à l'exercice des compétences déléguées versée aux régions a été également augmentée en application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 810/2003 qui prévoit la création de 53 emplois budgétaires avec une dotation de 369 900 CZK par emploi, pour la mise en place des secrétariats des conseils régionaux.

Modalités de transfert des crédits aux régions

Les dotations (y compris la subvention à l'exercice des compétences déléguées) sont versées par le Ministère des Finances de la République tchèque aux régions en douze tranches mensuelles, toujours la première décade du mois. Cette solution permet aux dépenses de l'Etat de rester en phase avec ses recettes, notamment fiscales, que l'Etat perçoit tout au long de l'année.

Subvention à l'exercice des compétences déléguées (en CZK)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Commune	1 000	1 000	1 100	1 100	1 210	1 230	1 230	1 230	1 230	1 292
Commune à l'état civil	2 000	2 000	2 200	2 200	2 420	2 420	3 120	3 120	3 120	3 276
Commune compétente dans le domaine de l'urbanisme	5 950	5 950	6 550	6 550	7 205	7 210	7 210	7 210	7 210	7 571
Commune à compétences déléguées	9 500	9 500	10 500	10 500	11 550	11 550	11 550	11 550	11 550	12 128
Commune à compétences d'un office départemental	6 800	7 550	7 550	8 305	8 305	1 010	1 010	1 010	1 561	

*le montant est calculé par emploi budgétaire, le nombre d'emplois budgétaires attribués à chaque commune est fixé par une résolution du Gouvernement de la République tchèque

Source : lois de finances

Projet d'un nouveau mode de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées

Par sa résolution n° 238 en date du 17 mars 2004, sur l'optimisation du cadre légal et financier des missions administratives exercées par les collectivités locales, le Gouvernement de la République tchèque a demandé au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et au Ministère des Finances de la République tchèque de préparer une proposition d'un nouveau mode de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées, prenant en considération les critiques formulées sur le mode de calcul actuel et permettant de lisser progressivement les disparités accumulées, tout en respectant le cadre budgétaire national.

Les collectivités locales (communes et régions) qui critiquent le mode de calcul actuel observent notamment l'insuffisance des crédits de financement des compétences déléguées par l'Etat aux collectivités locales.

Le nouveau mode de calcul de la subvention à l'exercice des compétences déléguées s'appuie sur l'analyse des frais des différents types des collectivités exerçant divers agendas délégués, c'est-à-dire les compétences de base qu'exercent toutes les communes, l'état civil, les compétences dans le domaine de l'urbanisme, les compétences exercées par les communes à compétences déléguées, les compétences exercées par les communes à compétences élargies, les procédures de recours administrées par les villes statutaires et

les régions. La situation particulière de la capitale Prague qui est en même temps région et ville statutaire justifie un traitement particulier.

Une répartition plus juste de la subvention entre différents types des collectivités locales sera articulée autour du rapport entre les recettes et les coûts moyens liés aux agendas exercés. Dans ce cadre défini pour chaque agenda, la subvention est calculée selon deux critères : le nombre d'habitants de la circonscription administrative et le rapport entre les tailles de la commune et de sa circonscription administrative. Le premier critère a déjà été employé avec succès aux fins de calcul du nombre des emplois budgétaires transférés aux communes à compétences élargies dans le cadre de la deuxième étape de la réforme de l'administration publique.

La nouvelle formule sera appliquée sur les majorations de la subvention à l'exercice des compétences déléguées, nécessaires et réclamées régulièrement par les collectivités, ce qui permettra de lisser progressivement les disparités accumulées, dans le respect du cadre budgétaire national.

Le projet prévoit la mise en oeuvre de la nouvelle formule sur la majoration de la subvention dès l'année budgétaire 2005. La majoration reflétera un accroissement du volume des agendas délégués, tant au niveau communal qu'au niveau régional, ainsi qu'une hausse des coûts liée à l'inflation et à l'évolution des taux de la TVA.

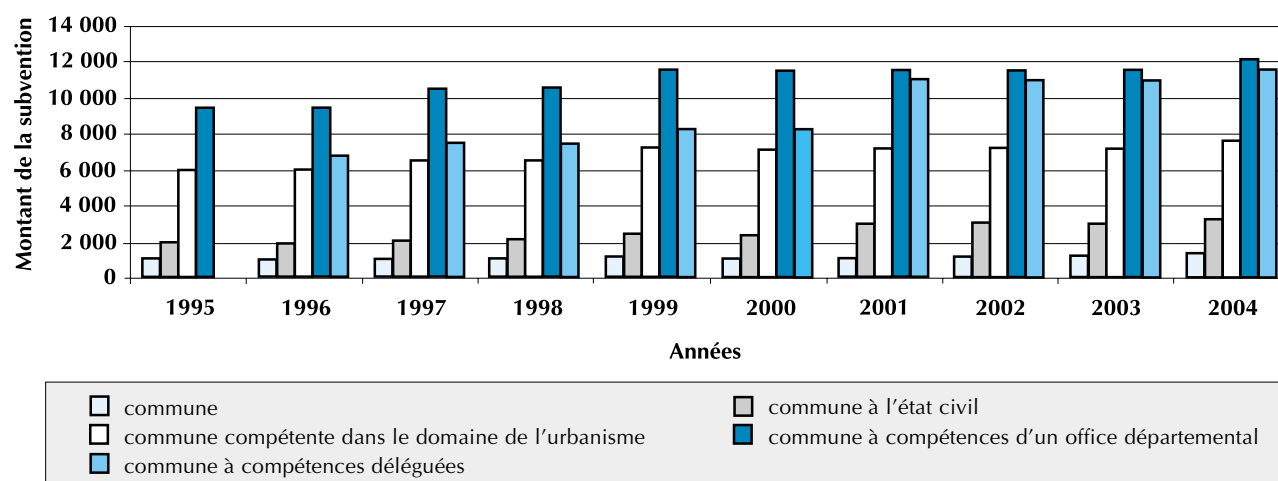
En conclusion du chapitre, il convient de

SYSTÈME DU FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU SECTEUR PUBLIC

mentionner que par une résolution de janvier 2004, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé la Politique du Gouvernement de la République tchèque dans le domaine du partenariat des secteurs public et privé, favorisant ainsi le

partenariat des secteurs public et privé lors du financement des services publics et de l'infrastructure publique, utilisé à l'étranger depuis fort longtemps, connu sous l'appellation Public Private Partnership (partenariat public-privé).

Evolution de la subvention à l'exercice des compétences déléguées en fonction des missions exercées (pour 100 administrés)



5. Les mécanismes de contrôle dans l'administration publique

Les mécanismes de contrôle permettent à l'Etat de surveiller la légalité des actes des collectivités locales. L'unique raison de l'intervention de l'Etat est la violation du principe de légalité des actes administratifs. L'Etat peut suspendre la mise en oeuvre ou l'exécution d'un acte illégal, demander au tribunal compétent d'annuler l'acte, voire annuler l'acte directement. Par principe, le contrôle de légalité est exercé a posteriori. Les instances de contrôle ont la mission de rechercher les actes illégaux, les annuler ou déférer l'acte dont elles présument l'illégalité devant la juridiction compétente.

En revanche, le contrôle d'opportunité se limite à la recherche des manquements. Les organes de contrôle ne disposent pas de moyens leur permettant de sanctionner les manquements ; ils ne peuvent que saisir l'organe compétent de l'irrégularité constatée. Le contrôle d'opportunité peut s'exercer a posteriori, mais également a priori. Les organes de contrôle d'opportunité ne vérifient pas seulement la légalité d'un acte, mais vont au-delà et examinent leur utilité et leur efficacité, le respect des résolutions du Gouvernement de la République tchèque et des circulaires des administrations centrales qui ne constituent pas d'acte juridiques et dont le non-respect ne peut pas conduire à l'illégalité d'un acte.

5.1 Contrôle de légalité

Cadre légal

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque exerce le contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Cette compétence lui est confiée par la loi n° 128/2000 J.O., sur les communes, titre VI, par la loi n° 129/2000 J.O., sur les régions, titre VI, par la loi n° 131/2000 J.O., sur la capitale Prague, titre X, toutes modifiées par des lois postérieures. L'art. 64 de la loi n° 182/1993 J.O., sur la Cour Constitutionnelle, confie au ministre de l'Intérieur de la République tchèque le pouvoir de demander au Conseil Constitutionnel l'annulation des arrêtés pris par les communes, les régions et la capitale Prague.

Selon l'art. 101 al. 4 de la Constitution de la République tchèque, l'Etat ne peut intervenir dans les compétences des collectivités locales (communes et régions) que pour préserver le respect de la loi et selon les modalités prévues par la loi.

Caractéristiques du contrôle de légalité

La Constitution de la République tchèque garantit l'autonomie des collectivités locales. Celles-ci exercent également les compétences que l'Etat leur

LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

délègue par la Loi. Ces deux domaines sont désignés par la Loi comme compétences propres et déléguées. Tout acte pris par la collectivité locale, que ce soit dans le domaine de ses compétences propres ou déléguées, doit respecter la Loi. C'est le contrôle de légalité (en principe exercé par l'Etat) qui permet de vérifier le respect de la Loi. Le contrôle de légalité est exercé a posteriori, les instances de contrôle vérifient la légalité des actes déjà pris par la collectivité locale, sans que l'accord de l'Etat constitue une condition de leur exécution.

Sont soumis au contrôle de légalité les arrêtés en vigueur pris dans le cadre des compétences propres et déléguées. En effet, les arrêtés des collectivités locales ne peuvent imposer des obligations que par délégation et dans les limites fixées par la Loi. Dans leur activité courante, les instances de contrôle de légalité vérifient le respect de ce principe.

En outre, le contrôle de légalité s'exerce également sur les délibérations des assemblées des collectivités locales. Les instances de contrôle de légalité vérifient si les délibérations ont été adoptées dans les conditions prévues par la Loi et si elles ne sont pas illégales.

En revanche, sont exclus du contrôle de légalité les actes pris en application du Code de procédure administrative et du Code de procédure fiscale. Le contrôle de la légalité de ces actes relève de l'initiative des administrés concernés qui disposent de différentes voies de recours, par ex. le recours administratif, le recours en révision et le recours gracieux. Sont également exclus du contrôle de légalité les actes relevant du droit civil, commercial et social. Dans ces domaines, les collectivités locales ne bénéficient pas de prérogatives d'entités publiques, mais elles sont sur le pied d'égalité avec tout autre personne. Les collectivités locales sont alors soumises aux règles de droit privé et les litiges issus de ces relations relèvent des compétences des tribunaux civils.

Ne font pas non plus l'objet du contrôle de légalité les actes des collectivités locales soumis à des mécanismes de contrôle particuliers. C'est le cas notamment du contrôle budgétaire exercé soit par les auditeurs, soit (pour les communes) par les administrations régionales, dans les conditions fixées par la loi sur le contrôle financier. L'exécution du budget de la collectivité locale fait également l'objet du contrôle interne, exercé par la commission des finances, la commission de contrôle, créées auprès de l'assemblée de la collectivité, et par les services d'audit interne.

Les mesures que l'organe de contrôle de légalité peut prendre, ont des conséquences graves. La possibilité d'annulation des actes illégaux est limitée aux actes pris dans le régime des compétences

déléguées. Pour les autres actes, l'organe de contrôle de légalité ne peut que suspendre son exécution, déférer l'acte devant la Cour Constitutionnelle ou devant le Tribunal régional. Pour éviter ce type d'interventions, le contrôle de légalité est accompagné de la prévention ou de l'assistance qui prend une part importante dans les activités des organes de contrôle de légalité.

Dans le cadre de la prévention, c'est-à-dire de l'assistance aux communes, ce sont avant tout les services déconcentrés de contrôle de légalité du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et leurs points de contact qui jouent le rôle principal. La Sous-direction de l'administration locale du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a mis en place 13 services déconcentrés de contrôle de légalité siégeant pour la plupart dans les chef-lieu des régions et 22 points de contact dans d'autres villes. Ce réseau a pour mission d'apporter une assistance technique à quelques 6 250 communes. Les services déconcentrés coopèrent avec les administrations régionales et les autres organes qui ont un rapport au contrôle de légalité. Les services déconcentrés de contrôle de légalité vérifient la régularité des actes pris par les communes et les régions. Ils tentent avant tout d'amener leurs auteurs à se corriger eux-mêmes. En cas de nécessité, ils proposent les mesures coercitives et préparent le dossier pour la Sous-direction de l'administration locale du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Mesures coercitives

Le contrôle de légalité constitue une intervention de l'Etat dans l'autonomie des collectivités locales. Une telle intervention n'est autorisée par la Constitution de la République tchèque que si elle est nécessaire pour préserver le respect de la loi et selon les modalités prévues par la loi. La liste énumérative des mesures coercitives figure dans la loi sur les communes, la loi sur les régions et la loi sur la capitale Prague.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque suspend l'exécution de tout acte normatif illégal pris par la commune. Par la suite, le ministre de l'Intérieur de la République tchèque peut saisir la Cour Constitutionnelle et demander l'annulation de l'acte. Une procédure équivalente s'applique aux actes normatifs illégaux pris par une région ou par la capitale Prague. La procédure de suspension de l'acte et de saisine de la Cour Constitutionnelle est applicable aux actes normatifs pris par la collectivité locale dans l'exercice de ses compétences propres et déléguées, sachant que le contrôle est exercé par le ministère compétent.

De même, le Ministère de l'Intérieur de la

République tchèque peut suspendre la mise en oeuvre d'une délibération de l'assemblée d'une collectivité locale et le ministre de l'Intérieur de la République tchèque peut déférer la délibération devant le Tribunal régional compétent et demander son annulation (les principes de la justice administratives sont alors applicables).

Contrôle de légalité dans les chiffres

A présent, la République tchèque compte presque 6 250 communes et 13 régions. A la suite de la dissolution des offices départementaux et le transfert de leur agenda de contrôle de légalité, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a repris le contrôle d'environ 38 000 actes normatifs municipaux en vigueur à la fin 2002. En 2003, les communes ont pris 13 000 actes normatifs dont la plupart dans le domaine des compétences propres. Le chiffre est quelque peu trompeur dans la mesure où plus de 6 000 actes entièrement nouveaux ou modificatifs ont suivi l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les taxes locales. Abstraction faite de cette variation exceptionnelle, le nombre d'actes pris par les communes tous les ans peut être estimé de 5 à 6 000. Les régions et la capitale Prague prennent quelques dizaines d'actes normatifs par an (quoique Prague en produise plus que les autres régions, car la ville a le statut de région et de commune).

Le contrôle de légalité concerne tous les actes normatifs. C'est logique dans la mesure où tous peuvent imposer des obligations et leur légalité (selon l'art. 4 de la Charte des droits et libertés fondamentales, les obligations ne peuvent être imposées que sur la base de la Loi) doit être toujours contrôlée.

L'estimation du nombre des délibérations est plus délicate. Si l'on tient compte du nombre des sessions des assemblées (4 fois par an au moins selon la loi), du fait que les délibérations sont prises également par les conseils et que chaque organe adopte plusieurs délibérations par session, on peut estimer leur nombre à plusieurs dizaines de milliers par an. La loi n'impose pas un contrôle de toutes les délibérations, plus précisément elle n'impose pas aux communes et régions l'obligation de communiquer aux organes de contrôle de légalité l'ensemble des délibérations, comme c'est le cas pour les actes à caractère normatif. En 2003, les services de contrôle de légalité du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque ont procédé au contrôle d'environ 14 000 délibérations. Le contrôle de légalité des délibérations est souvent déclenché à la suite d'une initiative extérieure (plainte, résultat de contrôle sur place, question, pétition, etc.).

L'information plus parlante est le chiffre des actes illégaux. L'irrégularité des actes normatifs pris dans le domaine des compétences déléguées est rare. Les raisons de l'illégalité sont souvent liées aux dispositions législatives qui délèguent une compétence à la collectivité qui sont parfois très détaillées et évolutives (par ex. la réglementation des marchés déléguée aux communes par la loi sur l'artisanat. Une situation plus délicate est constatée dans d'autres actes. Le taux d'illégalité partiel ou total des actes normatifs pris dans le domaine des compétences propres (une délégation législative n'est pas toujours nécessaire) est estimé à 20 % et celui des délibérations à 5 %. A la suite d'un rappel à la loi que leur adresse le service de contrôle de légalité, les communes reconnaissent dans la plupart des cas leur faute et redressent l'acte dans l'immédiat ou dans un délai raisonnable. Très souvent, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque formule l'avis d'illégalité, il est plus rare qu'un acte à caractère normatif soit suspendu et il est rarissime que le ministre de l'Intérieur de la République tchèque saisisse la Cour Constitutionnelle et demande l'annulation de l'acte. En deux années pendant lesquelles le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque exerce le contrôle de légalité, il y a eu 14 saisines de la Cour Constitutionnelle ou des tribunaux régionaux, 10 autres dossiers sont étudiés à la fin de 2004. Dans toutes les cinq procédures judiciaires achevées, les juges ont donné raison au ministre de l'Intérieur de la République tchèque et annulé les actes municipaux au motif de leur illégalité ou anti-constitutionnalité.

Contrôle de légalité et assistance méthodologique

Un rôle actif dans le contrôle de légalité des actes municipaux pris dans le domaine des compétences propres des communes et des actes municipaux à caractère normatif, revient aux administrations régionales. Cependant, aucun lien de subordination n'existant entre les collectivités locales dans le domaine des compétences propres, le rôle des administrations régionales se limite à la recherche des illégalités et aux discussions avec les communes sur les modalités de leur régularisation. Elles ne peuvent que recommander au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque la suspension ou l'introduction des requêtes en annulation.

Il est important que les interventions du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et des administrations régionales dans le domaine de contrôle de légalité soient complémentaires et non concurrentielles. A cette fin, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a publié, dans le Bulletin du Gouvernement de la République

LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

tchèque pour les régions et les communes, une circulaire sur les modalités de contrôle exercé par les administrations régionales sur les actes des communes. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a rédigé également une circulaire sur les modalités de contrôle des actes pris par les communes dans le domaine des compétences propres et déléguées, destinée tant aux administrations régionales qu'aux services ministériels déconcentrés.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque est conscient de la nécessité d'une coopération étroite avec les administrations régionales dans le domaine de contrôle de légalité, car il reconnaît les risques qui, du moins dans un premier temps, sont la conséquence du dédoublement des compétences dans ce domaine. Il fait le nécessaire tant pour obtenir une interprétation unique des textes que pour assurer une répartition harmonieuse des missions en cas d'intervention vis-à-vis d'une commune. La Sous-direction de l'administration locale invite les représentants des administrations régionales aux réunions mensuelles régulières avec les services déconcentrés de contrôle de légalité, aux séminaires sur les questions particulières (taxes locales, ordre public local, réglementation des marchés, protection des données individuelles, réglementation des lieux consacrés aux inhumations, dératisation, protection contre l'incendie, réglementation relative aux chiens etc.) rencontrées à l'occasion du contrôle de légalité, transmet aux administrations régionales les interprétations des textes rédigées à la demande des communes et les modèles des actes à caractère normatif des collectivités locales, organise les journées de rencontres etc.

Le principal objectif de toutes ces initiatives est l'assistance aux communes qui devrait réduire le nombre d'erreurs notamment dans les actes normatifs pris dans le domaine des compétences propres dont le taux et la gravité sont relativement importants. Sur le plan formel, la circulaire « Forme des actes normatifs communaux et régionaux » publiée dans le n° 14/2003 de l'hebdomadaire Administration publique, a fait ses preuves. La circulaire a été communiquée à toutes les administrations régionales, elle est distribuée aux représentants des communes à l'occasion de leurs rencontres avec les services du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, elle est disponible dans tous les services déconcentrés de contrôle de légalité et, bien évidemment, accessible sur Internet à l'adresse suivante : www.mvcr.cz/2003/vs/mistni/dokumenty_strukt_vs.html

Les expériences ont démontré la nécessité des efforts

de coordination du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans le domaine de contrôle de légalité. A la différence des autres types de contrôle administratif, la loi ne confie au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque aucun rôle de coordination dans le domaine de contrôle de légalité. En conséquence, le respect des recommandations et avis du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque ne peut pas être exigé des administrations régionales. Cependant, dans la situation où deux administrations (le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et les administrations régionales) interviennent dans la première phase du contrôle de légalité, alors qu'une seule d'entre elles a le pouvoir de suspendre un acte ou de saisir la juridiction compétente, la coordination revient tout naturellement à l'administration qui dispose de ce pouvoir. La coordination a notamment le caractère d'harmonisation de l'interprétation des textes et de recommandations pratiques. Elle permet d'éviter, d'une part, les conflits d'interprétation entre les deux administrations et, d'autre part, une double intervention dans un même dossier.

Réformes envisagées

La mise en oeuvre de la législation a permis de constater un certain nombre de défauts. Le principal défaut est le dédoublement des compétences du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et des administrations régionales. Les communes transmettent les actes aux deux administrations, reçoivent des recommandations et des avis des deux sources, qui peuvent être discordants dans un cas précis, notamment lorsque les outils de coordination ne sont pas utilisés correctement. A la différence du contrôle de légalité sur les actes des communes qui est dédoublé sans raison, le contrôle de légalité des actes de la capitale Prague est exercé par une seule administration – soit le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, soit un autre ministère compétent. En outre, la législation n'offre pas d'instruments d'intervention urgente en cas d'illégalité manifeste avec un risque de préjudices consécutifs.

Par la résolution n° 2 du 7 janvier 2004, le Gouvernement de la République tchèque, sur proposition du ministre de l'Intérieur de la République tchèque, a introduit dans le Plan des travaux législatifs du Gouvernement de la République tchèque une loi modifiant le cadre légal du contrôle de légalité (et des autres types de contrôle administratif) dont les effets sont prévus au 1^{er} avril 2005. Les dispositions de la loi qui modifieraient la loi sur les communes, la loi sur les régions, la loi sur la capitale Prague et la loi sur la

Cour Constitutionnelle, devrait être articulée autour des principes suivants :

- le contrôle de légalité des actes normatifs pris dans le domaine des compétences propres sera effectué exclusivement par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque ;
- le contrôle de légalité des actes pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées sera effectué exclusivement par les administrations régionales ;
- le contrôle de légalité des actes normatifs pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées sera effectué exclusivement par les administrations régionales ;
- le contrôle de légalité des actes normatifs pris par les régions et par la capitale Prague dans le domaine des compétences déléguées sera effectué par les ministères compétents ;
- le contrôle de légalité des autres actes pris par les communes dans le domaine des compétences propres sera effectué exclusivement par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque ;
- le contrôle de légalité des autres actes pris par les régions et par la capitale Prague dans le domaine des compétences déléguées sera effectué par les ministères compétents ;
- le contrôle de légalité sera clairement dissocié des autres types de contrôle administratif, afin d'éviter les risques de confusion.

5.2 Contrôle d'opportunité

Cadre légal

Selon le titre VII de la loi sur les régions et le titre XI de la loi sur la capitale Prague, modifiées, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque effectue le contrôle d'opportunité des actes pris par les régions dans le domaine des compétences déléguées.

Une description détaillée des modalités de contrôle de légalité et d'opportunité des actes pris par les collectivités locales figure dans la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 554 du 4 juin 2003, sur le Système du contrôle de légalité et d'opportunité des actes pris par les collectivités locales, à appliquer par les administrations centrales.

Objet du contrôle d'opportunité

Le contrôle d'opportunité des actes pris par les régions (et par la capitale Prague) dans le domaine des compétences déléguées est effectué par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. Le contrôle d'opportunité a pour objectif de vérifier le

respect, par les régions, des résolutions et des mesures pris par le Gouvernement de la République tchèque, ainsi que les capacités d'assistance et d'expertise mises à la disposition des communes par les régions.

En collaboration avec les autres administrations centrales, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque organise le contrôle des activités des régions, évalue leurs résultats et présente au Gouvernement de la République tchèque des propositions des mesures correctives.

Il établit et développe le système de contrôle d'opportunité à appliquer par les administrations centrales sur les actes pris par les régions et par la capitale Prague dans le domaine des compétences déléguées.

Les procédures applicables au contrôle d'opportunité des actes pris par les régions dans le domaine des compétences déléguées sont prévues au titre VI de la loi sur les régions, titre X de la loi sur la capitale Prague et titre II lettre c) de l'annexe à la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 554/2003.

S'appuyant sur les constats faits à l'occasion du contrôle, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque propose les mesures de correction des défauts constatés et contrôle leur mise en oeuvre.

Système de contrôle, de coordination et d'assistance

Comme dans le domaine de contrôle de légalité, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque assure le rôle de coordonnateur aussi dans le domaine de contrôle d'opportunité (réunions interministérielles régulières, séminaires, contrôles conjoints, circulaires et recommandations concernant le contrôle d'opportunité etc.). Les principaux outils de coordination sont les plans des contrôles (sur deux ans) et l'évaluation de leur respect et de leurs constats qui donne lieu au « Rapport d'évaluation des résultats des contrôles d'opportunité effectués dans les régions et la capitale Prague », rédigé à l'attention du Gouvernement de la République tchèque.

Il rédige également des recommandations destinées aux collectivités locales et concernant le contrôle d'opportunité des actes pris dans le domaine des compétences déléguées et met à leur disposition sa capacité d'expertise.

Les activités de coordination s'adressent aux autres administrations centrales. Elles contribuent à l'harmonisation des modalités de contrôle, désignent les régions qui feront l'objet d'un contrôle global au cours de la période couverte par le plan et unifient la structure des rapports de contrôle afin qu'ils puissent être synthétisés dans un

rapport destiné au Gouvernement de la République tchèque.

Réformes envisagées

Le contrôle d'opportunité des actes pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées est effectué par les régions qui l'exercent comme une compétence déléguée. Les principes du contrôle d'opportunité sont fixés au titre VIII de la loi sur les régions. Cet emplacement du cadre légal du contrôle d'opportunité des actes pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées (dans la loi sur les régions) manque de cohérence. Le projet de loi préparé par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, modifiant, entre autres, les conditions de contrôle de légalité et d'opportunité, transfère les dispositions relatives au contrôle des communes dans la loi sur les communes. La nouvelle loi devrait offrir aux administrations centrales la possibilité d'effectuer des contrôles d'opportunité exceptionnels des actes pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées. Un tel contrôle serait une mesure d'exception, alors que le contrôle d'opportunité normal des actes pris par les communes dans le domaine des compétences déléguées est exercé par les régions. Ce dispositif devrait permettre par exemple de donner suite à des plaintes, réclamations et de réagir dans une situation d'urgence interdisant la transmission du dossier à l'administration régionale compétente.

5.3. Contrôle de l'exécution des budgets publics

L'emploi du concours financier de l'Etat est contrôlé selon les principes définis dans la loi n° 320/2001 J.O., sur le contrôle financier dans l'administration publique (loi sur le contrôle financier), et dans l'arrêté d'application n° 64/2002 J.O. Le contrôle financier vise notamment les flux financiers entre différentes administrations, entre les administrations et les bénéficiaires d'aides publiques et à l'intérieur des administrations. Sont définis les mécanismes de contrôle suivants :

Contrôle financier de l'exécution des budgets publics

Contrôle financier de l'exécution des budgets publics comprend le contrôle des deniers publics avant leur mise à disposition (contrôle a priori), pendant leurs emploi (contrôle courant) et après leurs emploi (contrôle a posteriori). Le contrôle financier de l'exécution des budgets publics est exercée par des sujets différents.

Contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales et des organismes intercommunaux

Le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales (communes et régions) et des organismes intercommunaux est encadré par la loi sur les règles des budgets des collectivités locales (et par son arrêté d'application), par les lois sur les communes, sur les régions et sur la capitale Prague.

Le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets est fait tous les ans.

Les régions sont tenues de faire examiner leurs actes budgétaires et l'exécution de leurs budgets par un auditeur ; elles prennent en charge les frais de l'audit. Les obligations des communes en matière de contrôle des actes budgétaires et de l'exécution du budget diffèrent en fonction de leur taille. Les communes de plus de 5 000 habitants doivent faire examiner leurs comptes par un auditeur dont elles prennent en charge les honoraires. Les communes de plus de 5 000 habitants peuvent décider soit de faire examiner leurs comptes de l'année écoulée par un auditeur (à leurs frais) ou par l'administration régionale dans le régime de compétences déléguées (les frais sont alors pris en charge par la région).

Les organismes intercommunaux font contrôler leurs actes budgétaires et l'exécution de leurs budgets par les auditeurs dont ils prennent en charge la rémunération.

Cependant, dans un proche avenir, on peut s'attendre à des modifications substantielles des modalités de contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités locales. Un projet de loi déposé par le Gouvernement de la République tchèque est en cours d'examen. La nouvelle loi devrait harmoniser les modalités de contrôle, fixer les règles de procédure, élargir le champ de contrôle aussi aux opérations concernant le patrimoine propre des collectivités locales, etc.

Si le projet de loi est voté, les modifications concerneront également les entités chargées du contrôle. Les communes pourront choisir de faire examiner leurs comptes soit par la région, soit par un auditeur. Le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des régions sera assuré par le Ministère des Finances de la République tchèque. Les mêmes options seront offertes à la capitale Prague. Les arrondissements de Prague seront dans une situation particulière, car leurs comptes seront contrôlés selon leur choix soit par l'administration de la capitale Prague, soit par un auditeur.

Le projet de loi prévoit que la tutelle générale sur l'application de la loi sera confiée au Ministère des Finances de la République tchèque.

Contrôle financier selon les traités internationaux

Le contrôle financier prévu dans les traités internationaux permet un contrôle indépendant exercé par les organes de contrôle des organisations internationales. Selon l'Accord cadre entre le Gouvernement de la République tchèque et la Commission Européenne, cette dernière peut envoyer ses représentants ou mandataires afin de procéder à tout contrôle technique ou financier et à l'audit, qu'elle jugera nécessaire au suivi de la réalisation d'une mesure.

Système de contrôle interne

Le chef de toute administration est tenu, dans le cadre de ses responsabilités, de mettre en place et maintenir en fonctionnement un système de contrôle interne créant les conditions pour un exercice économe, efficace et efficient de l'administration publique. Le système de contrôle interne englobe le contrôle de gestion et l'audit interne.

Le contrôle de gestion est un mécanisme à trois étapes, un contrôle a priori, un contrôle courant et un contrôle a posteriori des opérations.

L'audit interne est un examen indépendant et objectif des opérations et du système de contrôle interne de l'administration. Il est exercé par un service indépendant ou par un fonctionnaire désigné à cet effet, libéré du lien de subordination aux structures de gestion exécutives. L'audit interne englobe notamment l'audit financier (contrôle du patrimoine et des sources de son financement), l'audit des systèmes (évaluation des systèmes des ressources de l'administration contrôlée) et l'audit

des performances (contrôle de l'efficacité et de l'efficience du système de contrôle interne).

La condition nécessaire d'un audit réussi est l'indépendance de l'auditeur, l'exclusion des compétences et des responsabilités du domaine examiné et, non le moins important, les garanties de la situation où l'audit interne ne se voit pas assigner les missions incompatibles avec un exercice indépendant de ses fonctions.

Le plan annuel de l'audit fait part d'un plan à moyen terme (3 à 5 ans) et il est conçu sur la base d'une évaluation des éléments à risque. Son produit est un rapport annuel qui évalue la qualité du système de contrôle interne, son adéquation et son efficacité. Le rapport analyse également les défauts ayant un impact sur le fonctionnement de l'administration auditée.

Une grande importance est accordée à une démarche commune des administrations régionales dans la mise en place des procédures du contrôle financier interne. C'est l'objectif du projet Phare 2003 « Renforcement des mécanismes de contrôle financier interne (PIFC) à l'échelon régional », auquel participent toutes les administrations régionales (services d'audit interne) et qui est piloté par la région de Bohême Centrale. Les Ministères des Finances, de l'Intérieur et du Développement Régional de la République tchèque participent également à la préparation et à la mise en oeuvre du projet. Le projet devrait permettre d'organiser une formation dans le domaine des mécanismes de contrôle financier interne pour d'autres fonctionnaires territoriaux.

6. Projets actuels des réformes renforçant l'efficacité de l'administration territoriale

6.1 Projets actuels des réformes renforçant l'efficacité de l'administration territoriale au regard de ses outils et de la gestion de la qualité

Depuis quelques années, la qualité de l'administration publique, sa plus grande transparence, les services publics de qualité et de proximité sont placés au centre du débat public. Ces questions sont d'un intérêt particulier à l'échelon local de l'administration. Les réflexions dans ces domaines conduisent au renforcement de la tendance à la transposition des méthodes de gestion modernes, développées initialement pour le secteur privé.

L'administration publique tchèque dispose d'un cadre juridique de la gestion de la qualité. L'acte fondateur des initiatives dans ce domaine était l'adoption par le Gouvernement de la République tchèque du Programme de la politique nationale de soutien de la qualité, par une résolution n° 458 en date du 10 mai 2000, et la création d'un Conseil de la République tchèque pour la qualité près du Ministère de l'Industrie et du Commerce de la République tchèque.

Le Conseil de la République tchèque pour la qualité promulgue les programmes annuels de la politique nationale de soutien de la qualité, approuvés par le Gouvernement de la République tchèque. Les programmes regroupent les initiatives des départements ministériels et des organisations non-gouvernementales dans le domaine de la qualité. L'organe exécutif du Conseil est le Centre national d'information pour le soutien de la qualité, mis en place en application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 458. Sa mission est de mettre à la disposition du public des informations qualifiées sur la gestion de la qualité. A cet effet, un système d'information a été mis en place, accessible au public à titre gratuit par Internet.

Le Conseil de la République tchèque pour la qualité a créé trois groupes de travail – pour la coopération interministérielle, pour le soutien médiatique et pour la qualité dans l'administration publique. Ce dernier groupe, créé sur l'initiative du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, se concentre sur l'application des méthodes de gestion de la qualité et à la recherche des pistes pour une meilleure qualité des services exercés par les administrations de l'Etat et les collectivités locales. Le groupe de travail est composé de deux comités – le Comité pour la qualité au sein des administrations de l'Etat est composé de représentants des départements ministériel et de l'Office du Gouvernement de la République

tchèque ; le Comité pour la qualité au sein des administrations territoriales est composé des représentants des collectivités locales ayant une expérience avec la mise en oeuvre de méthodes de gestion de qualité.

La promotion de la qualité au sein de l'administration publique, les comparaisons de la qualité de la gestion avec les institutions locales et internationales équivalentes et le soutien à la mise en place des procédures permettant un fonctionnement plus efficace et efficient des services – ce sont les objectifs des méthodes de la gestion de la qualité décrites ci-dessous.

La méthode de benchmarking (étalonnage) permet de mesurer les performances de l'organisation et de partager les expériences et les meilleures pratiques. Cette méthode emploie les outils d'analyse et de comparaison des procédures à l'aide des indicateurs de performances détaillés, afin de déterminer les procédures optimales. Une comparaison réciproque permet à l'organisation de désigner ses points forts et faibles, apprendre des meilleurs et chercher les moyens d'ancrer les améliorations. Les caractéristiques du benchmarking le prédestinent à l'usage dans le secteur public. L'objectif est de déterminer l'efficacité et l'efficience des services publics.

En République tchèque, la méthode de benchmarking a été employée deux fois. Elle a été d'abord testée dans le cadre du projet pilote « Coût et performance » qui a permis de comparer la qualité et les coûts des services publics de collecte et de liquidation des déchets communaux dans les villes statutaires. Le projet a été réalisé d'avril à décembre 2000. Il a été préparé par le Centre de formation pour l'administration publique de la République tchèque, l'Union des villes et communes de la République tchèque, la mairie d'Ostrava et le Know-How Fund britannique. Six villes statutaires – Pilsen, Ostrava, Jihlava, Pardubice, Havířov et Ústí nad Labem – ont participé au projet.

Les expériences du projet susmentionné ont été mises à profit dans le cadre du projet actuel tchéco-canadien « Benchmarking des collectivités locales à compétences élargies », porté par le Centre de formation pour l'administration publique de la République tchèque, l'Union des communes et des villes de la République tchèque, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et la mairie d'Ostrava. Le projet est financé par l'agence gouvernementale canadienne pour la coopération internationale dans le cadre de son programme de soutien des pays de Visegrad.

L'objectif du projet est d'aider, au moyen de benchmarking, les collectivités locales

à compétences élargies, à analyser les modalités de l'exercice des compétences déléguées, les comparer entre les communes sélectionnées et identifier les procédures optimales. Le projet a été lancé en 2003 et a pris fin à la fin de 2004. Au total, 49 villes ont participé au projet, divisés en cinq groupes de travail en fonction de la taille de la circonscription administrative. Chaque groupe se concentrait sur deux domaines, ce qui a permis d'examiner au total 10 domaines, dont par exemple les cartes d'identité, les contraventions au Code de la route, le registre des véhicules, les missions dans le domaine de l'urbanisme et de la construction et le registre des métiers. Les résultats du projet ont été présentés à la conférence nationale de la qualité au mois de décembre 2004.

Les performances de l'administration publique peuvent être perfectionnées par une autre méthode de gestion moderne – re-engineering (reconfiguration). Cette méthode emploie des analyses et modèles processuels pour optimiser les procédures d'une organisation, sa structure et pour harmoniser les méthodes de travail. Les résultats des analyses processuelles peuvent être transformés en recommandations concernant la structure, le nombre et les compétences du personnel. Le re-engineering permet d'améliorer l'efficience de l'administration et a un impact positif sur la qualité des services rendus.

Le point de départ de l'application du re-engineering en République tchèque était l'adoption, en 2001, dans le cadre du Plan d'action de la mise en oeuvre de la politique publique des technologies d'information, du sous-programme Re-engineering de l'administration publique et les systèmes d'information dans l'administration publique. Le sous-programme visait à favoriser et à créer des conditions pour la mise en place des systèmes et des technologies d'information modernes, dans l'administration publique. Une condition indispensable en était l'élaboration de la méthodologie de re-engineering de l'administration de l'Etat.

Le projet est un projet pilote ; il est réalisé dans trois administrations – administration de la région d'Olomouc, mairie d'Ostrava et administration de la région de Pilsen. Dans toutes les administrations, neuf procédures sélectionnées sont analysées.

L'évaluation des procédures et activités internes de l'organisation fait également l'objet des divers standards ISO (Organisation internationale de normalisation). Les plus appliqués sont les standards ISO 9000, standards de gestion de la qualité, et ISO 14000, standards de gestion des procédures et d'impact sur l'environnement. Les deux types des standards se focalisent sur l'organisation et non sur

les résultats de ses activités. En d'autres termes, les standards ISO ne sont pas orientés sur le produit ou le service rendu par l'organisation ou l'administration, mais sur les procédures internes qui conduisent à ces résultats. En République tchèque, les standards ISO ont été appliqués par exemple par les mairies de Vsetín et de Česká Lípa.

De nombreux outils de gestion de la qualité permettent d'évaluer le fonctionnement d'une organisation. En Allemagne, c'est le modèle Speyer, aux USA, c'est Malcolm Baldrige Model, au Japon, c'est le modèle Deming et au sein de l'Union Européenne, c'est avant tout l'EFQM Excellence Model qui est utilisé par les organisateurs du Prix Européen de la Qualité. En République tchèque, le même modèle sert d'outil d'évaluation dans le cadre du Prix National Tchèque de la Qualité.

Le Modèle de l'Excellence EFQM a été créé par la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité. Le modèle représente un système d'auto-évaluation qui permet de déterminer l'organisation avec les meilleurs résultats, en d'autres termes, la désigner comme « le modèle de l'excellence ». Les résultats de la procédure peuvent être comparés avec ceux d'autres organisations.

Le modèle est fondé sur neuf critères qui permettent de faire un lien entre les résultats (quatre paramètres des résultats – satisfaction des clients, du personnel, l'impact sur la collectivité et les indicateurs clé des performances) et les facteurs (cinq paramètres des facteurs – leadership, politique et stratégie de l'organisation, personnel, partenariat et ressources, processus). L'organisation est alors évaluée tant en termes de ses activités clé, qu'en termes de ses résultats.

En République tchèque, le modèle EFQM a été appliqué par exemple à la Direction départementale de la Police Nationale de la République tchèque à Jindřichův Hradec dans le cadre du projet PHARE « Système complexe de gestion des ressources humaines pour la police nationale tchèque – programme de formation spécialisée pour les agents de police et fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur ». En 2002, en partenariat avec la police néerlandaise, le projet « Mise en oeuvre du modèle EFQM de la gestion de la qualité dans la Police Nationale de la République tchèque » a été lancé. Son objectif est de mettre en oeuvre les axes approuvés par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 458, concernant la Politique nationale de soutien de la qualité, et introduire le modèle EFQM dans toutes les unités de la Police Nationale de la République tchèque.

Le modèle CAF, le référentiel commun d'évaluation, est un outil dérivé du modèle EFQM. Il s'agit d'un outil d'auto-évaluation simple

permettant aux services publics d'identifier leurs forces et faiblesses et les vecteurs de perfectionnement. L'avantage du modèle CAF par rapport au Modèle de l'Excellence est sa simplicité et la faiblesse des coûts nécessaires à son application. De surcroît, l'évaluation est l'oeuvre du personnel de l'organisation ou de l'administration, tous ou sélectionnés.

Plusieurs collectivités locales tchèques ont déjà expérimenté l'application du modèle CAF – par exemple l'administration de la région d'Olomouc, l'administration de la région de Liberec et la mairie de Vsetín. En 2004, le projet « Mise en oeuvre du modèle CAF dans les collectivités locales », destiné aux administrations régionales et aux mairies des villes statutaires et des communes à compétences élargies, a été lancé. Le projet se déroulera sur trois années – la première année sera consacrée à la formation des responsables qualité sélectionnés dans chaque administration, à la formation de l'équipe du projet et à l'application du modèle CAF. Les années suivantes seront consacrées à l'évaluation des améliorations mesurables des administrations. En fin du cycle de trois ans, les administrations pourront participer au concours pour le Prix National du Modèle CAF. Le projet devrait également permettre d'élaborer le Manuel d'évaluation des services participant au projet.

Un projet, dont l'objectif est de favoriser la santé publique et la qualité de la vie en ville ne peut pas être omis en relation avec la qualité dans les services publics. Le Projet de Ville Saine a été créé en Europe et bénéficie du soutien de l'Organisation Mondiale de la Santé. En République tchèque, sa tradition remonte au début des années 1990. Mais ce n'est que ces dernières années que le projet a connu un véritable engouement. Le principe du projet est la protection systématique de la santé, le soutien du développement durable et la solution des problèmes conformément à l'Agenda Local 21. Les villes qui acceptent ces principes peuvent adhérer au Réseau National des Villes Saines. Actuellement, quelques 800 villes participent au projet, ce qui représente 1,6 millions d'habitants. L'intérêt du Réseau National est notamment l'assistance à la définition de la stratégie de développement des villes et le soutien dans la recherche des ressources financières, notamment subventions. La plupart des communes participantes prennent en considération les principes de protection de la santé et de soutien du développement durable, lors de l'élaboration des stratégies à long terme. Il convient de noter que les régions commencent à s'intéresser au projet, ce qui ne peut qu'avoir un effet positif sur le développement harmonieux des collectivités locales.

A cet égard, le principe du développement

durable doit être mentionné. Par développement durable, on entend le développement qui garantit un équilibre des trois dimensions fondamentales – sociale, économique et environnementale. La question essentielle est de savoir comment maintenir et développer la qualité de vie sans franchir les limites environnementales existantes, ce qui nécessite, entre autres, un nouveau regard sur l'économie et le développement économique qui doit prendre en compte les retombées sociales et environnementales. En République tchèque, la question du développement durable est suivie systématiquement par le Conseil du Gouvernement pour le Développement Durable, créé sur la base de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 778 à effet du 1^{er} août 2003.

6.2 Services publics locaux

Par services publics on entend les services produits, organisés ou réglementés par les pouvoirs publics de manière à garantir la satisfaction des besoins de leurs usagers et sous réserve du respect du principe de subsidiarité. La notion de services publics englobe tant les services publics matériels que les aides publiques et, dans une conception plus large, également les services à caractère administratif.

A présent, la question clé est celle de l'accès et de la qualité des services publics individuels pour l'usager. Ce qui conduit les intéressés à se concentrer sur les services publics matériels. Tous les échelons de l'administration publique et les partenaires sociaux s'entendent sur la nécessité d'y porter attention et d'assurer un développement régulier sur l'ensemble du territoire de la République tchèque. Le Gouvernement de la République tchèque s'est engagé en ce sens dans sa déclaration de programme d'août 2002. Différents ministères élaborent leurs politiques de développement des services publics dans leurs compétences et les « Livres Blancs » – par exemple le Livre blanc des services sociaux, le Livre blanc de l'éducation, etc. Les collectivités locales (régions et communes) participent à cet effort par l'intermédiaire de leurs programmes de développement, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'environnement et des services sociaux. L'élaboration de ces documents nécessite la définition des objectifs partagés et la mise en place d'une stratégie commune. La coordination de ces activités a été confiée au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Il faut souligner que ce dernier temps, l'accès et la qualité des services publics n'est plus garanti uniquement par des méthodes « hard » – définition

des indicateurs d'accès et de qualité par la réglementation – mais également par des méthodes « soft », telles le benchmarking, la programmation communale et la définition des recommandations dans les stratégies ministérielles.

L'un des principaux accélérateurs de ce mouvement était la deuxième étape de la réforme de l'administration publique. A la suite de la suppression des offices départementaux (administrations territoriales de l'Etat à compétence générale) au 31 décembre 2002, leurs compétences ont été transférées aux régions et communes. Parmi elles, il y a eu également des missions de services publics. Les régions ont reçu en compétences propres la gestion des lycées professionnelles, des écoles primaires spéciales auprès des établissements médicaux, des centres de placement d'enfants, des écoles de langues, des établissements sociaux et des établissements sociaux pour enfants. Les communes ont reçu en compétences propres la gestion des écoles maternelles et primaires et des services parascolaires, la définition des modalités de collecte, de transport, de tri, de recyclage et de liquidation des déchets ménagers produits sur leur territoire, y compris la mise en place du système de gestion des gravats. La gestion de la plupart des services publics a été ainsi transférée aux collectivités locales qui l'exercent en compétences propres.

Dans ce contexte, il convient de mentionner le cadre juridique des services publics en relation avec le statut des collectivités locales. Selon la Constitution de la République tchèque, l'Etat ne peut intervenir dans les compétences des collectivités locales (communes et régions) que pour préserver le respect de la loi et selon les modalités prévues par la loi. Dans l'exercice de leurs compétences propres, les communes et les régions ne doivent respecter que la loi et la réglementation d'application (décrets, arrêtés). Les autres actes (circulaires, etc.) ne constituent que des recommandations. Les régions sont tenues de coopérer dans l'exercice de leurs compétences propres avec les communes, elles ne doivent pas s'ingérer dans les compétences de celles-ci. En conclusion, les régions et les communes en République tchèque disposent d'une grande autonomie, ce qui rend complexe la définition d'une approche commune qui serait conforme à la législation en vigueur tout en respectant les desseins de toutes les entités intéressées.

Pour dresser une carte des services publics en République tchèque, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a coordonné, en 2003, les travaux interministériels sur une analyse des services publics. Par la suite, il a rédigé un rapport de

PROJETS ACTUELS DES RÉFORMES RENFORÇANT L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

synthèse dénommé « Analyse des services publics » dont le Gouvernement de la République tchèque a pris acte en septembre 2003. L'objectif de cette analyse était de faire une photographie des services publics en République tchèque, de désigner leur responsable et de décrire les garanties de leur accessibilité, qualité et financement. Sachant que les informations figurant dans l'analyse étaient collectées surtout à l'échelon central, il a été décidé de la compléter de données collectées localement. En 2003, une enquête locale a été faite dans toutes les régions et la région des Hautes terres s'est prêtée à un examen plus approfondi encore, fait au niveau des communes. Les informations ainsi collectées, complétées des données ministérielles, doivent servir de base à l'élaboration d'une Stratégie d'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services publics, commandée par le Gouvernement de la République tchèque auprès du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Une question non moins fondamentale liée aux services publics est celle des modalités de leur financement. Actuellement, différentes sources de financement des services publics peuvent être identifiées. Certains services sont financés directement par le budget de l'Etat ; c'est le cas lorsque ces services sont garantis, voire assurés par un ministère ou autre administration centrale. Certains services sont financés par des subventions allouées par l'Etat. Une source de financement importante sont les budgets des collectivités locales. Celles-ci financent les services publics de leurs ressources propres (impôts et taxes) et des ressources extérieurs (notamment les subventions du budget de l'Etat). Un certain nombre des services publics est soumis à des droits ce qui permet de les financer en partie par leurs usagers. Les transports publics et le

service public de télécommunication sont cofinancés à travers le système de remboursement de la perte constatée. L'utilisateur final du service verse à son prestataire une rémunération, mais celle-ci est inférieure aux coûts du service et la différence (la perte constatée) est remboursée par un tiers (par ex. l'Etat). Les services publics peuvent être financés également par l'intermédiaire des donations et des sources étrangères (par ex. les programmes communautaires PHARE, ISPA et SAPARD et des fonds structurels de l'Union Européenne). La plupart des services publics trouvent leur financement dans plusieurs sources qui sont combinées.

L'Analyse précitée a identifié un grand nombre de difficultés dans le financement dont le dénominateur commun est l'absence de l'adaptation des flux financiers à la suite de la transformation de l'administration publique. Par exemple, la structure du financement des services sociaux est différente au niveau des régions et à celui des communes, ce qui rend pratiquement impossible leur transfert.

Le système du financement des services publics a un impact direct sur leur accessibilité dans les petites communes. D'une part, quand elle prévoit les obligations des communes, la loi ne fait pas de distinction en fonction de leur taille. Mais d'autre part, ce critère est déterminant pour le calcul du montant relatif de la dotation attribuée à la commune par l'Etat. Toutes les communes ont les obligations identiques mais les petites communes reçoivent des ressources relativement moins élevées que les grandes. Les petites communes se trouvent ainsi face à un dilemme, car la loi leur impose les obligations qu'elles n'ont pas les moyens de respecter. Ceci est vrai exclusivement pour les compétences propres des communes.

7. Statut des agents publics et leur formation

7.1 Statut des agents des collectivités locales

Depuis le 1^{er} janvier 2003, la loi n° 312/2002 J.O., sur les fonctionnaires des collectivités locales et sur la modification de certaines lois (ci-après la « loi sur les fonctionnaires »), fixe le statut applicable aux agents des collectivités locales et le cadre juridique du système de leur formation.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les fonctionnaires, le statut des agents des collectivités locales était celui de droit commun, les agents étaient notamment soumis à la loi n° 65/1965 J.O., Code du travail. Même après l'adoption de la loi sur les fonctionnaires, la fonction publique territoriale reste une fonction publique d'emploi.

L'adoption d'un statut particulier a été justifiée par les imperfections du cadre juridique antérieur, mais également par un environnement toujours plus exigeant à l'égard des agents des collectivités locales.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les fonctionnaires, le statut légal des agents des collectivités locales n'offrait pas toutes les garanties nécessaires à une fonction publique territoriale compétente. A l'origine de cette situation, on trouve des facteurs divers, notamment un recrutement sur des critères subjectifs, une fluctuation permanente du personnel, un système de formation des agents incomplet et parfois même des interventions des élus locaux dans les actes individuels concernant les agents des collectivités locales.

Le principal objectif de la loi sur les fonctionnaires est une meilleure qualité des services administratifs rendus par les collectivités locales aux administrés. La condition indispensable en est une professionnalisation accrue de la fonction publique territoriale qui constitue un élément essentiel de la qualité des services publics. L'un des moyens d'amélioration des performances des administrations est une stabilisation de leur personnel et un renforcement de leurs garanties d'indépendance vis-à-vis des élus locaux.

Comme l'expérience l'a démontré, le personnel et l'encadrement des collectivités locales ont été stabilisés depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les fonctionnaires. La loi a également renforcé le statut du secrétaire général qui, entre autres, prend les décisions individuelles concernant les agents des services administratifs de la collectivité locale.

Définition du fonctionnaire

La loi sur les fonctionnaires ne s'applique pas à tous les agents des collectivités locales. Sont considérés comme fonctionnaires les agents affectés aux services administratifs de la collectivité locale et exerçant des missions à caractère administratif.

Autres agents

La loi sur les fonctionnaires ne s'applique donc pas aux agents affectés aux services non-administratifs de la collectivité locale et au personnel auxiliaire. Il va sans dire que la loi sur les fonctionnaires ne s'applique pas aux élus locaux, ni au personnel recruté à titre temporaire sur la base d'un contrat de mission ou d'un contrat de stage, et ceci même si ce personnel participe à l'exercice de missions à caractère administratif.

Le statut des autres agents des collectivités locales qui ne sont pas fonctionnaires, continue d'être régi par le droit commun du travail, notamment par le Code du travail. La loi sur les fonctionnaires ne le concerne pas.

Subsidiarité du Code du travail

La loi sur les fonctionnaires ne comprend pas un statut complet de la fonction publique territoriale. Elle ne fixe que les exceptions au Code du travail, applicables aux fonctionnaires des collectivités locales. Pour le reste, leur statut est toujours soumis à la législation générale du travail. En conséquence, les fonctionnaires des collectivités locales continuent d'être agents contractuels.

Conditions d'accès à la fonction publique

Au-delà des conditions générales prévues par le Code du travail, la loi sur les fonctionnaires fixe les conditions d'accès à la fonction publique. Le candidat à l'accès à la fonction publique territoriale doit être de nationalité tchèque ou bénéficiaire d'un titre de séjour permanent dans le pays, être âgé de 18 ans au moins, avoir la pleine capacité juridique, justifier de l'absence de condamnations, maîtriser la langue de procédure et avoir les diplômes et les expériences requis par la réglementation.

Appel à candidatures et concours

L'une des nouveautés de la loi sur les fonctionnaires est la mise en place d'un système obligatoire de recrutement des fonctionnaires. En principe, les fonctionnaires sont recrutés au moyen d'un concours. Les petites communes peuvent opter pour une procédure allégée d'appel à candidatures. Un concours ouvert aux candidats externes doit également être organisé pour toute nomination d'un fonctionnaire dirigeant.

Durée du contrat de travail

Dans un but de stabilisation de la fonction publique territoriale, la loi sur les fonctionnaires prévoit qu'en principe, les fonctionnaires sont recrutés pour une durée indéterminée. Il n'y a que deux exceptions à cette règle, précisées par la loi, à savoir l'absence temporaire d'un fonctionnaire et un besoin

temporaire de personnel supplémentaire. Dans ces cas seulement, un contrat à durée déterminée peut être signé avec un fonctionnaire. Autrement, le contrat à durée indéterminée est de règle et les parties ne peuvent pas y déroger.

Mutation à un autre poste

La loi sur les fonctionnaires prévoit également des motifs supplémentaires justifiant la mutation d'un fonctionnaire. La collectivité locale est tenue de muter un fonctionnaire à un poste autre qu'administratif en cas de mise en examen de ce dernier, soupçonné d'un délit incompatible avec le statut de fonctionnaire. Si la mutation n'est pas possible, le fonctionnaire doit être mis à pied avec une indemnité de 60 % de sa rémunération moyenne qui lui est versée pendant 12 mois.

Chaque fonctionnaire doit obtenir, dans le délai fixé par la loi, un diplôme de formation professionnelle particulière dont le contenu est déterminé en fonction de l'agenda géré. A défaut, la collectivité territoriale est tenue d'affecter le fonctionnaire à un autre poste pour lequel celui-ci justifie de toutes les conditions. Faute de pouvoir proposer au fonctionnaire un tel poste, la collectivité locale peut le licencier.

Indemnités de licenciement

En cas de licenciement à la suite d'une restructuration ou d'une suppression de postes, les fonctionnaires des collectivités territoriales bénéficient d'indemnités complémentaires au-delà des deux mois de salaire garantis par le Code du travail. Leur montant est progressif et dépend de l'ancienneté du fonctionnaire. Pour le calcul de l'indemnité, sont prises en compte toutes les années effectuées par le fonctionnaire au service d'une collectivité locale ou d'une administration de l'Etat, à condition que les fonctions exercées comportent en majorité des missions administratives. Ne sont pas prises en compte les années antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 367/1990 J.O., sur les communes, à savoir au 24 novembre 1990. Seul un contrat de travail principal est d'ailleurs pris en compte.

Protection accrue du fonctionnaire

La collectivité locale est responsable de tout préjudice corporel ou matériel que subit le fonctionnaire en rapport avec ses fonctions (par exemple, le fonctionnaire délivre un permis de démolir un immeuble construit sans autorisation et le propriétaire de l'immeuble endommage son véhicule). Le fonctionnaire doit cependant prouver un lien de causalité entre ses fonctions et le préjudice (dans son propre intérêt, le fonctionnaire

devrait informer ses supérieurs ou la police de toute menace). La loi sur les fonctionnaires garantit à ceux-ci une protection accrue, car ils sont exposés à des risques liés à la nature de leurs fonctions.

Obligations principales des fonctionnaires

Les fonctionnaires doivent agir dans l'intérêt public, être impartiaux, respecter la Constitution de la République tchèque, la législation et la réglementation. Certaines obligations des fonctionnaires vont au-delà de leur travail et s'étendent également à leur vie privée. Ainsi, par exemple, les fonctionnaires ont un devoir de réserve. En outre, les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune activité professionnelle rémunérée sans l'accord préalable de la collectivité locale dont ils sont agents. La loi prévoit cependant des exceptions à cette interdiction, comme par exemple les activités scientifiques, pédagogiques, littéraires, artistiques, celles d'interprète ou d'expert judiciaire, la participation aux travaux des organes consultatifs du Gouvernement de la République tchèque et la gestion du patrimoine privé.

Fonctionnaire dirigeant

Le droit commun du travail prévoit un statut particulier des salariés dirigeants. On retrouve la même dichotomie dans la fonction publique. Est considéré comme fonctionnaire dirigeant le fonctionnaire qui exerce des fonctions d'encadrement, c'est-à-dire le fonctionnaire qui gère et contrôle le travail et dispose d'un pouvoir hiérarchique sur au moins un autre fonctionnaire. Les postes occupés par les fonctionnaires dirigeants apparaissent sur l'organigramme des services.

Les fonctionnaires dirigeants ne peuvent être révoqués de leurs fonctions que pour les motifs prévus par la loi sur les fonctionnaires. Ainsi, les fonctionnaires dirigeants bénéficient d'une protection accrue.

7.2 Système de formation des fonctionnaires des collectivités locales

La formation des fonctionnaires des collectivités locales (régions et communes) est organisée soit par la collectivité elle-même, si elle est titulaire d'une accréditation, soit par des instituts de formation accrédités. Dès la première année du service, la collectivité locale est tenue d'élaborer un plan de formation du fonctionnaire. L'étendue de la formation prévue dans le plan ne doit pas être inférieure à 18 jours sur 3 ans. Le plan est élaboré par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire (chef de bureau, chef de service, chef d'unité) ou par un

agent de la direction du personnel selon les instructions préparées par la direction du personnel de la collectivité locale. Le plan doit refléter avant tout les besoins en formation définis par l'administration, mais il peut également prendre en compte l'intérêt du fonctionnaire pour l'augmentation de sa qualification dans son domaine de compétences. Le fonctionnaire est consulté sur le contenu du plan de formation. La loi prévoit que la révision du plan doit être faite au moins une fois tous les trois ans. Cependant, les instituts de formation publiant leurs offres tous les ans, il est opportun de procéder à la mise à jour du plan tous les ans.

Le fonctionnaire est tenu de suivre un cycle de formation initiale, une formation continue et obtenir le diplôme de formation professionnelle particulière. Des cycles de formation spéciaux sont réservés aux fonctionnaires dirigeants et aux secrétaires généraux.

Ni la formation initiale, ni la formation continue, ni la formation des fonctionnaires dirigeants et des secrétaires généraux, ne sont sanctionnées d'un examen. En revanche, le diplôme de formation professionnelle particulière n'est délivré au fonctionnaire qu'à la suite d'un examen. L'obtention du diplôme de formation professionnelle particulière et le suivi de la formation des fonctionnaires dirigeants et des secrétaires généraux constituent des conditions de travail dans la fonction publique et d'exercice des fonctions dirigeantes.

La formation obligatoire prévue par la loi sur les fonctionnaires doit apporter une amélioration de la qualité des services administratifs. En conséquence, même la formation continue, c'est-à-dire la formation de perfectionnement, d'adaptation et de spécialisation (sous forme de cycles de formation, de séminaires, de conférences etc.) doit se concentrer sur le métier de fonctionnaire. Ainsi par exemple, la formation linguistique rentre dans le champ de la formation continue, à condition d'être spécialisée (par exemple, une formation à la terminologie juridique ou administrative).

La formation professionnelle particulière concerne exclusivement les fonctions définies par la réglementation (arrêté n° 512/2002 J.O., relative à la formation professionnelle particulière des fonctionnaires des collectivités locales).

La formation professionnelle particulière est composée de deux modules – module général et module spécialisé. Le contenu des modules est défini par la loi – le module général englobe une introduction relative à l'administration publique, notamment aux principes généraux de son organisation et de son fonctionnement, et les connaissances de la loi sur les communes, sur les régions et sur la capitale de Prague, ainsi que du

Code de procédure administrative. Le module spécialisé est différencié en fonction de l'agenda géré par le fonctionnaire. Il doit apporter au fonctionnaire non seulement la maîtrise des textes, mais également un savoir-faire nécessaire à leur application.

Le module de formation des fonctionnaires dirigeants et des secrétaires généraux englobe, conformément à la loi, deux modules : le module général concerne le savoir-faire en matière de gestion (métier de gestionnaire) ; le module spécialisé est différencié en fonction de l'agenda que le fonctionnaire dirigeant aura à traiter. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a développé un modèle de programme de formation. La loi permet d'étaler le programme de formation sur deux années, ce qui évite les impacts négatifs d'une absence prolongée des fonctionnaires dirigeants.

La loi définit les compétences du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque qui a pour mission de :

- coordonner la formation des fonctionnaires ;
- définir le contenu de l'examen sanctionnant le module général de la formation professionnelle particulière ;
- définir la liste des questions pour l'examen sanctionnant le module général de la formation professionnelle particulière ;
- établir la liste des jurés pour l'examen sanctionnant la formation professionnelle particulière ;
- publier annuellement la liste des jurés et en sélectionner les membres du jury ;
- délivrer les diplômes et tenir leur registre ;
- reconnaître la formation équivalente ;
- établir une commission d'accréditation et nommer et révoquer ses membres ;
- tenir le secrétariat de la commission d'accréditation ;
- contrôler les activités des instituts de formation accrédités ;
- délivrer les accréditations aux instituts de formation et aux programmes de formation ;
- publier la liste des instituts et programmes accrédités ;
- publier les rapports annuels des instituts accrédités ;
- rédiger et publier un rapport annuel de synthèse sur la formation des fonctionnaires ;
- coopérer avec les administrations centrales, les régions et les communes.

La loi met en place un système d'accréditation :

- délivrer une formation aux fonctionnaires est réservé aux instituts de formation accrédités ;
- le Ministère de l'Intérieur de la République

tchèque accrédite les instituts de formation et les programmes de formation ;

- les accréditations sont valables pendant trois ans, elles peuvent être renouvelées sur demande de leur titulaire ;
- l'accréditation n'est pas cessible et n'est pas transférée au successeur juridique de son titulaire ;
- la loi fixe les modalités de contrôle et les sanctions, jusqu'au retrait de l'accréditation, et les conditions de substitution d'instituts de formation en cas de retrait de l'accréditation ;
- une amende de 200 000 CZK peut être infligée à l'institut de formation qui ne respecte pas les conditions de l'accréditation.

La demande d'accréditation d'un institut de formation doit être accompagnée de la demande d'accréditation d'au moins un programme de formation.

L'accréditation est délivrée par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque qui publie également la liste des instituts de formation accrédités (dans le Bulletin du Gouvernement de la République tchèque pour les régions et les communes et sur Internet).

7.3 Egalité des hommes et des femmes

L'une des principales valeurs de l'Union Européenne est l'égalité des hommes et des femmes. Cette valeur trouve son application dans les textes communautaires. Conformément à ses principes, il faut supprimer toute forme de discrimination entre les sexes et atteindre un degré d'égalité des sexes qui garantirait aux femmes et aux hommes les mêmes chances, droits et obligations dans tous les aspects importants de la vie.

Le principe de non-discrimination en raison du sexe est introduite dans la législation tchèque depuis de nombreuses années. Cependant, les textes ne sont pas toujours rigoureusement respectés. Pour accélérer l'évolution de cette situation, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé, en 1998, le principal document stratégique dénommé « Priorités et plan d'action du Gouvernement dans l'application du principe d'égalité des hommes et des femmes ». Les priorités gouvernementales visent notamment à :

- promouvoir l'idée de l'égalité des hommes et des femmes dans la conscience collective ;
- améliorer le cadre juridique de l'égalité des hommes et des femmes ;
- faire appliquer le principe d'égalité des hommes et des femmes dans tous les domaines de la vie politique – gender mainstreaming.

Le principe d'égalité des hommes et des femmes

n'a pas encore pénétré la conscience collective. Jusqu'à une période récente, seules les organisations non-gouvernementales travaillaient à changer la situation. A présent, la mise en oeuvre du principe d'égalité des hommes et des femmes fait l'objet d'une politique gouvernementale.

Le mécanisme institutionnel de la mise en oeuvre de la politique de promotion de l'égalité des hommes et des femmes est constitué par un bureau de l'égalité des hommes et des femmes au sein de Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque et par le Conseil du Gouvernement pour l'égalité des hommes et des femmes. D'autres institutions participent également à la mise en oeuvre de cette politique, notamment le Comité pour la suppression de toute forme de discrimination auprès du Conseil du Gouvernement pour les droits de l'Homme, la Commission permanente pour la famille et l'égalité des chances auprès de la Chambre des députés du Parlement de la République tchèque, et le Conseil de la concertation économique et sociale de la République tchèque.

Tous les ministères sont représentés au sein du Conseil du Gouvernement pour l'égalité des hommes et des femmes, organe consultatif permanent du Gouvernement de la République tchèque. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque est représenté par son secrétaire général et par le vice-ministre de l'administration publique. La mise en oeuvre de la politique de promotion de l'égalité des hommes et des femmes dans le département de l'Intérieur est confiée au secrétaire général du ministère. Celui-ci fixe les plans d'action pour application des priorités gouvernementales et les conditions de mise en oeuvre du principe de gender mainstreaming dans le département de l'Intérieur et suit et évalue les effets des actions réalisées.

En comparaison avec d'autres administrations centrales, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque présente certaines spécificité qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en oeuvre du principe d'égalité des hommes et des femmes. Le personnel doit respecter le principe d'égalité des hommes et des femmes non seulement dans le cadre du fonctionnement interne des services, mais il doit le promouvoir également dans toutes ses activités externes, par ex. dans le domaine de prévention de la criminalité, dans la lutte contre la traite des femmes etc. Non moins importantes sont les activités du Ministère de l'Intérieur de la

République tchèque dans le cadre de la mise en place des mécanismes institutionnels garantissant le respect du principe d'égalité à l'échelon régional et communal.

Le cadre juridique de l'égalité des hommes et des femmes est constitué par les actes fondamentaux, notamment par la Constitution de la République tchèque et par la Charte des droits et libertés fondamentales. Par ailleurs, la convention onusienne sur la suppression de toute forme de discrimination des femmes a été transposée dans la législation tchèque. Le principe d'égalité des hommes et des femmes est intégré dans différents textes législatifs par voie de modifications, considération prise des nécessités d'harmonisation avec la législation européenne.

Le Gender mainstreaming représente un outil méthodologique de la mise en oeuvre du principe d'égalité dans tous les domaines de la vie, tant au niveau de la conception des politiques publiques à l'échelon central, qu'au niveau de leur application par les administrations. Il exige la prise en compte des aspects de l'égalité des hommes et des femmes de la conception jusqu'à la réalisation des politiques publiques. La mise en oeuvre de cet outil méthodologiques dans le cadre de la conception de la politique de l'emploi a conduit à la reconnaissance de l'importance de l'aspect de l'égalité des sexes comme d'un critère naturel nécessaire à la réalisation des objectifs de cette politique publique.

En parallèle avec les initiatives gouvernementales, plusieurs dizaines d'organisations non-gouvernementales féminines travaillent à la promotion du principe d'égalité des hommes et des femmes. La plupart de ces organisations à caractère caritatif se concentrent sur les domaines particuliers de la vie publique. Seulement quelques-unes se sont fixé pour objectif expliciter la promotion de la condition féminine ou celle de la politique d'égalité des hommes et des femmes.

7.4 La corruption et l'administration publique²

Depuis 1998, la politique de la lutte contre la corruption a été classée parmi les priorités du Gouvernement de la République tchèque. Par une résolution n° 125 du 17 février 1999, le Gouvernement de la République tchèque a pris acte du Programme gouvernemental de la lutte contre la corruption et a assigné aux ministres et aux chefs

² Les informations détaillées sur la lutte contre la corruption, les expériences internationales, les instruments juridiques internationaux, la politique gouvernementale et le texte du Programme gouvernemental de la lutte contre la corruption sont publiées sur le site internet du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque : www.mvcr.cz

des autres administrations centrales les missions qui devraient empêcher le développement des actes de corruption dans la société. La mise en oeuvre du Programme gouvernemental fait l'objet d'évaluations régulières.

En application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 9 du 8 janvier 2003, sur le plan des travaux à caractère non-législatif pour le premier semestre 2003 et sur le plan indicatif pour le second semestre 2003, un Rapport sur la corruption en République tchèque en 2002 et sur la mise en oeuvre des mesures préconisées par le Programme gouvernemental de la lutte contre la corruption, a été rédigé en avril de l'année 2003. Après avoir examiné le Rapport sur la corruption en République tchèque en 2002 et sur la mise en oeuvre des mesures préconisées par le Programme gouvernemental de la lutte contre la corruption, le Gouvernement de la République tchèque a adopté la résolution n° 473 du 19 mai 2003. Dans cette résolution, le Gouvernement de la République tchèque demande aux ministres, aux chefs des autres administrations centrales et au directeur des Services de renseignement de mettre en oeuvre le programme de lutte contre la corruption mis à jour, annexé à la résolution. Le 1^{er} vice-premier ministre et le ministre de l'Intérieur de la République tchèque a été mandaté de la coordination de la lutte contre la corruption et de la rédaction d'un rapport sur la corruption en République tchèque en 2003, à présenter au Gouvernement de la République tchèque avant le 30 avril 2004.

Le Programme gouvernemental de la lutte contre la corruption mis à jour définit des missions concrètes dans le domaine législatif, des mesures systémiques (sont concernés par ex. les marchés publics, les tribunaux de commerce ou les offices cadastraux), ainsi que les missions dans la coopération internationale, qui correspondent à la situation en République tchèque.

Activités anti-corruption du Conseil de l'Europe /Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO/

Le Conseil de l'Europe a été créé le 5 mai 1949 par les Etats suivants (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni). En août de la même année, il a été rejoint par la Grèce et la Turquie.

L'objectif prioritaire du Conseil de l'Europe est la protection des droits de l'Homme et de la démocratie plurielle, la promotion de la diversité et de l'identité culturelle européenne, la recherche des solutions des problèmes auxquels la société européenne fait face (minorités, xénophobie, intolérance, protection de l'environnement, SIDA, drogues, crime organisé, etc.) et l'assistance à la

consolidation de la stabilité démocratique en Europe, par le soutien des réformes politiques, législatives et constitutionnelles.

Le GRECO est un mécanisme qui fonctionne au sein du Conseil de l'Europe. La convention fondatrice de GRECO a été adoptée par le Conseil des ministres le 5 mai 1998. Le groupe lui-même a commencé ses activités en mai 1999, dès la ratification de la convention par un nombre suffisant des Etats. A présent, le GRECO a 35 membres. Le GRECO a été conçu comme un mécanisme de suivi souple et efficace, dont la vocation est de suivre, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles, l'application des principes directeurs pour la lutte contre la corruption et la mise en oeuvre des instruments juridiques internationaux adoptés au sein du Conseil de l'Europe. L'évaluation mutuelle des Etats membres du GRECO permet un échange d'informations clé sur la lutte contre la corruption à l'échelon national, ce qui facilite la coopération internationale dans la mise en oeuvre des instruments juridiques.

La République tchèque est membre du GRECO depuis février 2002. Le pays a nommé deux représentants permanents au sein du GRECO – un agent de la Sous-direction des affaires internationales du Ministère de la Justice de la République tchèque (chef de la délégation) et un agent de la Sous-direction de la politique de sécurité du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. Pour un second tour des évaluations mutuelles, un agent de la Sous-direction de la modernisation de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a été admis sur la liste des experts.

La coopération avec le Conseil de l'Europe et son évaluation des mesures de lutte contre la corruption appliquées en République tchèque ont engendré de nombreuses recommandations incluses dans le Programme gouvernemental. Parmi les principales recommandations figurant dans un rapport approuvé à la 13^e session plénière tenue du 24 au 28 mars 2003, il convient de signaler : mettre en place une formation adéquate à destination des agents chargés de mettre en oeuvre les techniques spéciales d'enquête lors de l'instruction des affaires de corruption ; organiser une formation en matière d'enquête à l'intention des forces de police affectées à la lutte contre la corruption ; renforcer le rôle de l'institution du médiateur dans la prévention et la lutte contre la corruption et améliorer de manière effective la perception du public sur ce rôle de l'institution du médiateur ; reconsidérer le système des immunités des membres du Parlement de la République tchèque, en établissant des critères spécifiques et objectifs, qui seraient susceptibles

d'être appliqués au moment de déterminer si l'immunité doit être levée ; et enfin reconsidérer le système en place qui empêche les poursuites d'une personne soupçonnée d'une infraction pénale après que celle-ci a perdu sa condition de membre du parlement.

Activités anti-corruption de l'OCDE

L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) est une organisation internationale à caractère intergouvernemental, sélectif et prestigieux. Elle a été créée en 1961 sur la base d'accords entre les gouvernements des pays démocratiques développés. Depuis sa création, elle joue un rôle important dans la coordination de leurs politiques économiques et sociales. Les Etats membres de l'OCDE respectent certains principes communs, tels que l'économie de marché, la démocratie plurielle et les droits de l'Homme.

Les Etats fondateurs de l'OCDE sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie. Les pays suivants ont rejoint l'OCDE par la suite (date d'adhésion entre parenthèses) : Japon (28 avril 1964), Finlande (28 janvier 1969), Australie (7 juin 1971), Nouvelle Zélande (2 mai 1973), Mexique (18 mai 1994), République tchèque (21 décembre 1995), Hongrie (7 mai 1996), Pologne (22 novembre 1996), Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés Européennes participe également aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention relative à l'OCDE).

Dans l'intérêt de la coordination de la politique économique et sociale, l'OCDE crée à l'intention des Etats membres les « règles de jeu » ou les « bonnes pratiques », par exemple les règles de la libéralisation des investissements, des mouvements des capitaux et de la main d'oeuvre, de la protection de l'environnement, etc. Schématisant, trois types de normes existent dans le cadre de l'OCDE : (i) décisions qui engagent tous les Etats membres, (ii) recommandations adoptées par un vote, qui ne concernent pas les pays qui ont voté contre ou se sont abstenus, et (iii) déclarations qui sont les moins coercitives. La recommandation et la convention suivantes concernent le domaine de la corruption et de la lutte contre la corruption :

Convention

- Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée à Paris le 17/12/1997, transposée dans la législation tchèque par une information du Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque publiée sous n° 25/2000 du Journal Officiel des Traités Internationaux et entrée en vigueur le 21/3/2000. En application de la Convention et des engagements en résultant, le Ministère de la Justice de la République tchèque a préparé divers projets de loi, notamment celui publié sous n° 96/1999 J.O., modifiant le Code de procédure pénale, n° 492/2000 J.O., modifiant la loi sur les impôts sur les revenus des personnes physiques et morales n° 586/1992 J.O., et, dans le domaine des services d'audit, la nouvelle loi sur les auditeurs, adoptée sous n° 254/2000 J.O.
- Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (voir ci-dessous).

Le thème de la corruption est traité à plusieurs niveaux au sein de l'OCDE :

- au sein de la Direction des Affaires financières et des Entreprises, une Division de lutte contre la corruption ;
- au sein du Comité consultatif pour le Commerce et l'Industrie (BIAC) ;
- au sein du Comité de la Gestion Publique (PGC) ;
- au sein de la Commission syndicale consultative (TUAC) ;
- dans de nombreux groupes de travail qui existent au sein des services susmentionnés (par ex. le Groupe d'experts pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, le Groupe d'experts pour la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales).

Les activités de l'OCDE ne s'arrêtent pas aux frontières de ses Etats membres. En coopération avec d'autres Etats, elle mène un grand nombre d'initiatives de lutte contre la corruption – par ex. pour l'Asie et le Pacifique, pour l'Afrique et le Moyen Orient, pour l'Amérique Latine, pour les pays avec l'économie de transition et pour les pays du Pacte de stabilité.

7.5 Ethique et l'administration publique

Le thème de la corruption est étroitement lié à celui de l'éthique. Et c'est notamment au sein de l'administration publique que le thème de l'éthique est particulièrement sensible et discuté. Le Gouvernement de la République tchèque reconnaît la nécessité d'une administration transparente, soumise à des règles déontologiques encadrant les rapports entre les agents de l'administration et le secteur privé. Le 21 mars 2001, le Gouvernement de la République tchèque a adopté la résolution n° 270, relative au Code éthique des agents publics. Par cette résolution, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé le Code éthique des agents publics annexé, a demandé aux directeurs des offices départementaux de le communiquer aux maires des communes dans leurs circonscriptions, a recommandé aux hejtman, aux maires de Prague, Kladno, České Budějovice, Pilsen, Karlsbad, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov et Most et aux maires des arrondissements de ces villes, d'informer les agents de leurs collectivités du Code, de respecter le Code et, au besoin, de rédiger un code éthique propre à leurs services, inspiré du Code.

Le respect des principes éthiques par l'administration publique est exigé également par la loi n° 312/2002 J.O., sur les fonctionnaires des collectivités locales et sur la modification de certaines lois.

La législation en cours de préparation au sein du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, par exemple le nouveau code de procédure administrative, consacre aussi les principes éthiques généraux.

Le concept des principes éthiques est plus large que celui des normes juridiques. A la différence de celles-ci, dont la violation est sanctionnée par l'Etat, les normes éthiques manquent de sanction coercitive. Dans la lutte contre la corruption, le respect des principes éthiques est important. Cependant, ce n'est pas une panacée, notamment lorsque les normes juridiques sont ignorées ou ne sont pas respectées. La condition essentielle d'une bonne administration publique est une connaissance détaillée de la législation et réglementation applicables, que doivent posséder les agents publics.

C'est d'ailleurs l'avis de diverses organisations internationales, par ex. l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et le Conseil de l'Europe qui mettent l'accent notamment sur la mise en place d'un cadre juridique de la lutte contre la corruption, sur la

qualité de l'administration publique et sur les compétences des agents publics.

Ethique dans les activités de l'OCDE /Comité de la Gestion Publique - PGC/

Toutes les initiatives de l'OCDE dans le domaine de l'éthique et de la prévention de la corruption partent du principe que la mission principale des gouvernements et des administrations publiques est de servir l'intérêt public. L'éthique publique constitue une condition indispensable du maintien de la confiance du public et la pierre angulaire de la bonne administration publique.

Les activités du comité PGC (anciennement PUMA) dans le domaine de l'éthique et de la prévention de la corruption ont pour objectif d'assister les pays membres dans leurs efforts de relever le défi de la bonne gouvernance dans le secteur public. Plus concrètement, le comité analyse le paysage global dans lequel l'administration publique agit, afin de créer un cadre politique efficace, garantissant l'intégrité et l'absence d'éléments favorisant la corruption.

Parmi les initiatives récentes, il convient de mentionner notamment celles qui concernent la gestion des conflits d'intérêts. Un groupe d'experts pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public a été créé en 2002. La République tchèque participe aux activités du groupe depuis le début de 2003. Le premier résultat majeur des travaux du groupe d'experts sont les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, approuvées par le Conseil de l'OCDE sous forme de Recommandation du Conseil de l'OCDE en juin 2003.

Le conflit d'intérêts est défini par la Recommandation susmentionnée comme situation dans laquelle les intérêts privés d'un agent public (qui ne se limitent pas aux intérêts financiers) et la mission publique qu'il exécute se rencontrent et entrent en conflit (un conflit d'intérêts réel) ou sont susceptibles d'entrer en conflit ou ont toutes les apparences d'un conflit d'intérêts (un conflit d'intérêts potentiel). Ce phénomène mérite une attention notamment parce que son existence même remet en cause le principe de l'égalité devant la loi et de l'impartialité des décisions publiques, crée des distorsions dans l'emploi des ressources publiques et produit un impact négatif sur le fonctionnement de tout Etat démocratique de droit, car il sape la confiance des citoyens dans l'administration publique.

En novembre 2003, dans le cadre de la coopération avec l'OCDE et du Pacte de stabilité, une conférence de l'OCDE a été organisée à Prague, qui avait pour thème le conflit d'intérêts. Environ

60 personnalités des pays de l'Europe du Sud-Est, représentants des organisations intergouvernementales et experts ont participé à ce forum. Parmi les participants, il y avait les candidats à l'entrée dans l'Union Européenne – la Turquie et la Roumanie, la délégation bulgare n'est pas venue, à la différence des pays du Balkan oriental – la Croatie, la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie et la Moldavie, nouveau participant aux activités du Pacte de stabilité qui n'a déclaré que récemment son intérêt pour l'adhésion à l'Union Européenne. Outre ces pays, l'invitation a été acceptée par les experts slovaques et polonais. La République tchèque a été représentée par les experts indépendants et par ceux des sous-directions de la politique de sécurité et de la modernisation de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, de la Sous-direction des affaires économiques extérieures et des organisations internationales du Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque et de la Direction Générale de la Fonction Publique de l'Etat de l'Office du Gouvernement de la République tchèque. Les représentants de l'organisation non-gouvernementale Transparency International et du Fonds de développement de l'Organisation des Nations Unies ont pris également une part active aux discussions.

Ethique dans les activités du Conseil de l'Europe /du Comité directeur pour la démocratie locale et régionale – CDLR/

Le Conseil de l'Europe considère également comme prioritaires les questions liées à l'éthique ; de nombreux documents concernant ce thème ont été publiés. A la différence du Comité PGC (ancien PUMA) de l'OCDE, CDLR se concentre plutôt sur les échelons local et régional. Le 11 mars 2000, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (2000) 10, sur les codes de conduite pour les agents publics. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 60 (1999), sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux et la Recommandation 86 (2000), sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional.

Le thème de l'éthique est traité également par le Comité directeur pour la démocratie locale et régionale (CDLR), quoi qu'il n'intervienne pas

directement dans la lutte contre la corruption. Il a cependant inclut dans son programme le projet dénommé « Ethique de l'administration publique au niveau local : stratégie de la lutte contre la corruption et les autres formes de la criminalité économique dans les pouvoirs locaux ». La mise en oeuvre du projet a été confiée au Comité d'experts sur l'éthique publique au niveau local (LR-PE).

Ce groupe d'experts a publié un Manuel de bonnes pratiques – Ethique publique au niveau local – un paquet d'initiatives modèle. Le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) réuni en novembre 2002 a décidé du lancement des consultations nationales dans le domaine de l'éthique publique au niveau local. Les Etats membres ont été invités à consacrer, dans le cadre de ces consultations, la plus grande attention à ce thème, y faire participer les experts et les institutions qui s'intéressent à ce thème, organiser les séminaires thématiques, les conférences internationales, les réunions de travail, les cycles de formation et soutenir par tout moyen la promotion et la distribution du manuel.

En relation avec le lancement des consultations nationales, le manuel a été traduit en langue tchèque avec l'aide gracieuse du Conseil de l'Europe qui a contribué au financement du projet tchèque « Le Manuel de bonnes pratiques dans chaque commune » par une somme de 3.600 EUR. Cette subvention a couvert une partie des coûts de l'impression du manuel en langue tchèque et sa distribution, sous le patronat de l'Institut de l'administration territoriale. La version tchèque du manuel est accessible également sur le site Internet du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Ethique dans les activités de l'Union Européenne /Groupe de Travail pour la Gestion des Ressources Humaines – HRWG/

La présidence irlandaise du Conseil de l'Union Européenne a proposé, pour la durée de son mandat (de janvier à juin 2004), de consacrer une attention particulière au thème de l'éthique pour atteindre un progrès visible dans ce domaine. Par la suite, l'éthique a été fixée comme thème prioritaire des activités du Groupe de Travail pour la Gestion des Ressources Humaines. Ses activités engloberont également une enquête réalisée par la présidence irlandaise en coopération avec les Pays-Bas.

8. Emploi des nouvelles technologies

La coordination des systèmes d'information et de communication de l'administration publique, y compris l'administration électronique, est exercée en République tchèque par le Ministère de l'Informatique de la République tchèque, créé en 2002 par la transformation de l'ancien Office des systèmes d'information publics. Le Ministère de l'Informatique de la République tchèque détermine les principaux axes de développement, les questions essentielles sont arbitrées par le Gouvernement de la République tchèque. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque coordonne le développement des systèmes d'information des administrations territoriales.

La notion d'administration électronique englobe différents projets liés au développement de l'usage des technologies de l'information et de la communication dans l'administration publique. Ces projets sont de natures différentes, certains visent à rapprocher l'administration du citoyen, que ce soit par une transmission à sens unique d'informations publiques de l'administration vers le citoyen ou par un échange interactif d'informations entre l'administration et le citoyen, dont le résultat est soit un acte administratif, soit l'intervention du citoyen dans une procédure administrative.

8.1 Systèmes d'information dans l'administration territoriale

L'une des principales missions du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans le domaine de l'administration électronique est la coordination du développement des systèmes d'information des administrations régionales et – en application des projets de réforme de l'administration publique en République tchèque – aussi des communes à compétences déléguées élargies.

Le Gouvernement de la République tchèque en a approuvé les principes, il est régulièrement informé de la mise en place des systèmes d'information et décide du lancement des principales étapes de réalisation.

En 2001, la première étape du programme a été mise en oeuvre, mettant à la disposition des administrations régionales les équipements informatiques de base. Un projet type et ses applications régionales ont été rédigés. Par la suite, en 2001 et 2002, les équipements techniques et technologies et les logiciels définis ont été livrés aux administrations régionales. Le projet a permis de mettre en place une base technique, technologique et de logiciels, permettant un développement ultérieur des systèmes d'information des

administrations régionales, voire une solution globale, complexe et systémique des supports informatiques de toutes les fonctions des régions, couvrant les besoins de toutes les fonctions administratives, de gestion, de décision et autres, des régions. L'étape suivante du projet est alors appelée l'étape de la mise en place des systèmes d'information complexes des régions. Cette étape a été lancée en 2002 à la suite de son approbation par le Gouvernement de la République tchèque.

Pour que la mise en place des systèmes d'information complexes soit faite avec le meilleur rapport qualité-coût, elle a été précédée d'une analyse détaillée des conditions et des besoins de développement du système d'information dont les conclusions ont été reprises dans la définition des projets partiels, le calendrier et le mode de financement optimal de ses éléments. L'objectif est de garantir un fonctionnement optimal des technologies d'information et de communication qui supportent toutes les fonctions attribuées aux régions à la suite de la seconde étape de la réforme de l'administration publique, et permettre un entretien et les innovations nécessaires des systèmes techniques, technologiques et des logiciels. La mise en oeuvre du projet sera progressivement adaptée, dans la limite des conditions législatives, structurelles, techniques, financières et autres, aux principes de l'administration électronique, c'est-à-dire à une stratégie globale de l'emploi des technologies d'information et de communication dans l'administration publique, telle que conçue dans les Etats membres de l'Union Européenne.

En 2003, une étude de faisabilité de la mise en place des systèmes d'information complexes dans les régions a été rédigée et le projet d'une « petite intégration » (intégration des projets Portail électronique des collectivités locales – ePUSA), Administration des sources des données et des applications – SDZA et Système de recherche métainformation – MIVS) lancé. La phase suivante comprend la conception du projet de mise en place des systèmes d'information complexes dans les régions et sa mise en oeuvre.

Le Portail électronique des collectivités locales – ePUSA, est un projet commun de l'Association des régions de la République tchèque et du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, mettant en ligne les contacts en régions, villes et communes, jusqu'à l'identification des agents concrets. La publication des informations de ce type est requise par diverses lois – loi sur la carte administrative, loi sur le libre accès aux informations, loi sur la gestion des situations de crise, loi sur les communes, loi sur les régions et loi sur la capitale Prague. Le système ePUSA permet de publier les contacts aux

administrations régionales et municipales à l'attention des citoyens et professionnels, notamment aux fins de la gestion des situations de crise.

La méthodologie et les technologies d'information et de communication employées sont des outils efficaces de stockage, mise à jour et recherche des contacts dans l'administration publique, accessibles sans interruption à travers le site web www.epusa.cz. L'application permet également une gestion des informations à distance. Les devoirs peuvent être fixés en accord avec différents échelons de l'administration. Le système lui-même fonctionne comme une base de données comprenant les contacts aux administrations, accessible sans interruption. La coopération avec la Direction Générale des sapeurs pompiers de la République tchèque a permis d'intégrer la base de données dans le système d'information de la gestion des crises, accessible à la Police Nationale de la République tchèque et aux services de santé. En ce sens, les services en ligne sont partagés avec d'autres entités et projets, par ex. le Portail de l'administration publique (en coopération avec le Ministère de l'Informatique de la République tchèque).

Le système Administration des sources des données et des applications – SDZA, est destiné au stockage des informations sur les sources des données et agendas gérés par les collectivités locales conformément aux dispositions légales. Le système permet de mettre en équation les dispositions légales d'une part et les agendas et les agents publics d'autre part. Par l'intermédiaire du système ePUSA, il permet au public de trouver sur le réseau le contact à l'agent chargé d'un agenda concret au sein d'une administration concrète.

L'application Système de recherche métainformation – MIVS, permet de créer les descriptifs sommaires des informations générées par l'administration publique conformément à la recommandation W3C (DCMI – ISO Standard 15836-2003). Les descriptifs permettent une recherche efficace des informations stockées à différents endroits. Les descriptifs permettent une recherche multi-critère des informations. Le système gère la recherche selon les paramètres entrés. L'interface est conçue de manière à faciliter la recherche et la rendre accessible même aux utilisateurs non-initiés. La recherche multilinguistique emploie la méthode unique de l'application du vocabulaire Eurovoc mis en place par l'Union Européenne, ce qui permet d'obtenir les résultats de recherche dans les langues de communication de l'Union Européenne. Le système unique comprend une partie réservée à la saisie des

données, les outils de recherche et un mécanisme de contrôle d'accès aux sources des données. Le système est très efficace, mais il faut que les données soient saisies selon les critères très rigoureux.

Parmi d'autres projets, on peut citer le Système des registres régionaux – KEVIS qui permet la mise en place des registres que les régions doivent tenir selon la loi, si le registre n'est pas déjà créé au niveau national. L'intégration des projets créera par ex. une plate-forme pour le registre des conventions passées avec les administrations publiques aux fins de la mise à jour des données du système ePUSA, selon la méthodologie approuvée. Le projet est piloté au niveau central et toutes les régions peuvent se servir d'une seule application.

Le RAMIS est un outil informatique facilitant le processus de prise de décision et de leur application au niveau de la région, sur la base des données recueillies par la région mais aussi par d'autres entités actives dans la région. Les données et les informations sont transmises à leurs destinataires par Internet sous forme de tableaux, graphiques et cartes à format prédéfini et d'analyses spatiales.

La structure fondamentale de RAMIS repose sur le fait qu'il s'agit d'un support informatique du développement spatial des régions (développement régional et urbanisme) où la classification essentielle repose sur les critères à caractère social, économique, de services et naturel, d'un support informatique de la gestion de divers agendas pour lesquels la région est compétente, d'un support informatique du contrôle de l'exécution des budgets des entreprises publiques gérées par la région et des analyses des budgets des communes et des organismes intercommunaux, y compris l'emploi des méthodes d'analyse financière aux fins d'évaluation de l'efficacité des entreprises publiques gérées par la région.

Les fonctions et l'utilité de RAMIS sont tributaires des données saisies et de leur mise à jour. Les données sont saisies par les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque est chargé du traitement des données qui sont employées également aux fins de gestion des crises par les sapeurs-pompiers. Cet usage du système nécessite également la saisie des données non-disponibles au niveau central. Il s'agit des données recueillies ou générées par les communes et les régions. En principe, ces données ont un caractère administratif, elles sont recueillies à l'occasion de l'exercice des opérations d'exécution, que ce soit en compétences déléguées ou en compétences propres (notamment la délivrance des permis de construire, les activités dans le domaine de l'environnement, la délivrance

des licences aux entreprises, la gestion des établissements scolaires, de santé et autres etc.) ou elles sont recueillies à l'occasion de la préparation des documents stratégiques importants, de la consultation des acteurs concernés par ces documents et de l'adoption de ces documents (plans de développement régionaux, plans d'occupation du sol, USES, plans techniques etc.) qui peuvent être réemployés lors de la mise en oeuvre des documents stratégiques.

8.2 Approche processuelle à la rationalisation du fonctionnement des administrations territoriales

L'une des conditions préalables de l'efficacité des systèmes d'information dans les administrations territoriales est la réalisation des mutations dans l'organisation et dans les processus appliqués, mises en oeuvre dans le cadre du re-engineering (BPR ou BPI). Avec un peu de simplification, le re-engineering peut être défini comme l'application des analyses et modèles processuels pour optimiser les procédures d'une organisation, sa structure et pour harmoniser les méthodes de travail. Alors que le secteur privé et notamment bancaire emploie la méthode de re-engineering avec des succès certains, les résultats dans le secteur public ne sont que partiels et l'intérêt de l'approche processuelle et de la gestion des processus y sont souvent sous-estimés. Le projet d'optimisation des processus au sein des administrations territoriales est une méthodologie permettant la description, l'analyse et la restructuration consécutive des processus au sein des administrations. L'objectif est de supprimer, dans les processus appliqués au sein des administrations publiques, les éléments inefficaces et inutiles et créer ainsi les conditions d'efficacité des systèmes d'information tant au niveau des services qu'au niveau du fonctionnement interne des administrations.

Les résultats du projet d'optimisation des processus au sein des administrations territoriales, à la suite de l'application des méthodes et des outils d'analyse les plus évoluées, les transformations des structures des administrations territoriales, des processus qu'elles appliquent et des flux d'informations et des documents, dans le but de leur optimisation. L'évolution des processus devrait rendre l'activité des administrations plus efficace, c'est-à-dire améliorer la qualité des services rendus aux citoyens (« activités principales ») et des activités auxiliaires (« activités secondaires »), conduire à une plus grande flexibilité, réactivité, à la baisse du taux d'erreurs et des coûts, ainsi qu'à une

simplification des procédures administratives.

Le projet est très complexe et sa réalisation demande du temps, mais ses résultats devrait faire évoluer l'administration publique vers un service au public.

8.3 Système d'information des registres administratifs

L'une des principales missions de l'administration est la tenue des divers registres administratifs. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque gère les registres des personnes, des cartes d'identité et des passeports. En application d'un accord interministériel passé avec le Ministère des Transports de la République tchèque, responsable des registres en matière de transports (loi n° 361/2000 J.O., Code de la route, modifiée), le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque gère également les registres des véhicules à moteur et des remorques, des conducteurs et des permis de conduire.

Les citoyens rencontrent ces agendas relativement souvent dans leur vie. Ils concernent les naissances, les déménagements, les mariages, les achats de véhicules, etc. A titre de curiosité, tous les ans, les administrations tchèques procèdent à 2,5 millions d'entrées dans les registres administratifs, ce qui veut dire qu'en moyenne, chaque citoyen tchèque est concerné une vingtaine de fois dans sa vie.

Les registres informatisés sont gérés par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque qui les a intégrés dans un système d'information unique – le système d'information intégré des registres administratifs (IISSDE).

Au 31 décembre 2002, les offices départementaux ont disparus et leurs compétences ont été transférées aux communes à compétences élargies. Selon la loi n° 314/2002 J.O., portant la liste des communes à compétences déléguées et des communes à compétences élargies, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque était garant du fonctionnement des registres à la suite de la suppression des offices départementaux. Le transfert des points de contact des offices départementaux aux communes à compétences élargies a nécessité entre autres l'élargissement de l'infrastructure dédiée de 76 offices départementaux à 205 municipalités sélectionnées. Les informations sont saisies dans les communes à compétences élargies et transférées en ligne au centre informatique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Les données saisies par l'IISSDE sont employées également aux fins de la confection automatisée des documents d'identité (cartes d'identité, passeports et

permis de conduire). Le citoyen dépose son dossier auprès de l'administration compétente qui l'adresse à un centre de saisie des données numérisées qui scanne la photo et la signature du citoyen figurant dans le dossier. Les données numérisées sont complétées de celles figurant déjà dans l'IISSDE et transmises à l'Imprimerie Nationale qui assure leur fabrication et impression. Les documents sont fabriqués à l'aide des technologies les plus modernes, répondant dans tous leurs paramètres aux critères de qualité et de sécurité définis par l'Union Européenne.

En 2004, toutes les communes à compétences élargies ont été connectées à l'IISSDE.

En 2005, un centre de réserve sera créé et la transformation du système à la variante centrale (web) commencera. Les communes seront équipées des terminaux, d'autres institutions seront connectées au centre.

Le système central et le centre de réserve devrait subsister. La date exacte de la transformation dépend de l'avancement du remplacement de tous les terminaux dans le territoire par les PC en 2004, ce qui permettra d'appliquer la technologie web. Un développement ultérieur du système est prévu, notamment son interconnexion avec d'autres registres administratifs et son adaptation aux exigences de l'Union Européenne (incorporation dans les structures de l'Union Européenne). Des connexions d'autres communes (au-delà des communes à compétences élargies) au système IISSDE est également prévue;

En 2006, les technologies du centre seront renouvelées (le hardware actuel datant des années 1999 et 2000).

Documents, biométrie

En général, pour l'emploi des informations biométriques, il sera nécessaire notamment de définir leurs types, l'étendu, les modalités de saisie, le mode de codage, les droits d'accès, l'étendu de leur usage, stockage et contrôle et transformer ces paramètres en législation. Sur le plan technique, il sera probablement nécessaire de modifier le mode de saisie et de transfert des informations nécessaires à la personification des documents. L'emploi des informations biométriques ne peut pas être séparé des questions de leur stockage sur les documents, leur protection, leur lecture etc. Les matières plastiques offrent des solutions intéressantes.

Le principal texte applicable à la future introduction des informations biométriques dans les passeports lisibles à la machine et autres documents permettant de franchir les frontières des Etats membres de l'Union Européenne, est le projet du « Règlement du Conseil établissant des normes pour

les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports des citoyens de l'Union Européenne » (ci-après « le Règlement »). Sa dernière version a été publiée le 23 novembre 2004 sous n° doc. 15139/04, VISA 208, COMIX 714). Dans l'exposé des motifs, le Règlement prévoit deux éléments d'identification biométriques obligatoires: la photo du titulaire et les empreintes digitales de deux doigts dans un format interoperable sur le plan international. Les discussions n'étant pas encore closes, mais la dernière version du projet prévoit :

- l'introduction du premier élément d'identification biométrie (photo du visage) dans un délai de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur du texte ;
- l'introduction du second élément d'identification biométrie (empreintes digitales) dans un délai de 36 mois à compter de l'entrée en vigueur du texte.

8.4 D'autres projets relevant de l'administration électronique

Le Ministère de la Justice de la République tchèque gère la version électronique du Registre du commerce, accessible librement en ligne sur son site Internet (www.justice.cz). Un autre projet visant à améliorer l'information du public sur l'administration est le système d'information des prestations sociales qui informe les demandeurs des prestations sociales de leurs droits. Cette application comprend également un outil de calcul en ligne du minimum vital (www.mpsv.cz). L'Office tchèque géodésique et cadastral a mis en place une base de données numérisée accessible par le réseau web et permettant la consultation du cadastre immobilier par Internet (www.cuzk.cz). Le niveau d'accès aux informations est variable, certaines informations sont libres, d'autres sont payantes pour le public et gratuites pour les administrations. Un projet important est géré par le Ministère de l'Informatique de la République tchèque : le Portail de l'administration publique qui a vocation de devenir le point d'accès unique aux services électroniques des administrations publiques par le public. A présent, le Portail ouvre l'accès aux versions consolidées des lois et des recommandations concernant les « situations de vie du citoyen » sont en cours de préparation.

Dans le cadre de l'initiative Administration électronique, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque favorise la publication des résultats et des discussions concernant particulièrement les régions, les villes et les communes. Tous les ans, il participe à la conférence

internationale Internet dans l'administration de l'Etat et dans les collectivités locales (dont la septième édition a eu lieu en 2005). La conférence offre l'occasion d'échanger les résultats atteints, de présenter les stratégies à long terme et de discuter entre les représentants des administrations, les experts et les entreprises. La section internationale permet d'échanger les expériences des divers pays et organisations internationales.

Le prix Arrobase tchèque est décerné à l'occasion de la conférence pour récompenser le meilleur projet dans l'administration. Par exemple, le prix de 2004 a été décerné à l'Office tchèque géodésique et cadastral pour son système numérisé du cadastre immobilier. En 2001, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a été récompensé pour son site web. Ce site ouvre l'accès, entre autres, aux registres suivants :

- cartes d'identité annulées ;
- passeports annulés ;
- véhicules volés ;
- liste des collaborateurs de la Police d'Etat communiste (StB) ;
- patrimoine culturel classé ;
- adresses en République tchèque ;
- archives et collections ;
- partis et mouvements politiques ;
- collectes publiques ;
- associations.

Le site offre également l'accès aux informations concernant les procédures administratives, les informations sur le trafic routier, les informations sonores de la Radio Intérieur (accessible uniquement par Internet) et un grand nombre d'autres informations des domaines qui relèvent des compétences du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque.

Les meilleurs sites web des villes, communes et régions reçoivent le prix Blason d'or, dont le titulaires sont publiés aussi au cours de la conférence précitée. Le prix est décerné depuis six ans en trois catégories : villes, communes et service électronique. Les informations détaillées sont publiées sur le site web www.zlatyerb.obce.cz. Le ministre de l'Intérieur de la République tchèque attribue un prix particulier au site web offrant un accès sans barrières. Son titulaire est sélectionné en collaboration avec l'Union des non-voyants et des malvoyants. Son objectif est de définir et évaluer les critères de réduction des barrières d'accès aux sites Internet publics.

Une foire internationale des technologies d'information et de communication (TIC) dénommée INVEX est organisée tous les ans en République tchèque à Brno. Il est devenu tradition d'y présenter les réussites dans le domaine des TIC dans

l'administration publique. Cette présentation est organisée par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. C'est l'occasion de présenter les résultats de la lutte contre la délinquance dans le domaine des TIC, les projets mettant en oeuvre les nouvelles technologies, etc. L'un des événements de la foire est la cérémonie de remise du prix spécial réservé aux villes et communes, appelé Découverte

de l'année. Ce prix a pour but de faire découvrir au public les bonnes pratiques dans le domaine des TIC et les meilleurs sites web notamment des petites villes et communes. Le prix est décerné par le magazine du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque « Administration Publique » et les résultats sont publiés à l'occasion de la foire et présentés à la presse.

9. Coopération administrative internationale

Après 1989, la position de la République tchèque (jusqu'à 1992 au sein de la Tchécoslovaquie) sur la scène internationale a été profondément transformée. La République tchèque a modifié son orientation, tant dans le cadre des relations bilatérales que multilatérales. En parallèle, les relations internationales dans le domaine de l'administration publique se sont intensifiées. Ces relations ont permis un échange d'expériences dans le cadre du processus d'intégration à l'Union Européenne (aussi bien avec les Etats-membres qu'avec les pays candidats) et au sein des organisations internationales dont la République tchèque est membre.

La Direction de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque s'est efforcé à créer un réseau global des partenaires internationaux, conformément aux principes et aux priorités de la République tchèque sur la scène internationale. Pendant ces dernières années, la coopération internationale était articulée notamment autour du thème de la réforme de l'administration territoriale, de la modernisation de l'administration et d'une meilleure gestion publique. Parmi les autres domaines traités, il convient de mentionner l'usage des technologies d'information et de communication à tous les échelons de l'administration publique, les standards des services publics et leur financement, l'utilisation des fonds structurels de l'Union Européenne, le statut des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales et leur formation initiale et continue. Des consultations ont été menées, concernant l'information du public des activités des administrations et des collectivités locales, le renforcement de la participation du public et l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens. Un volet important des relations internationales concernait les échanges d'expériences entre la République tchèque et d'autres Etats, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union Européenne. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque participait également à la mise en place des stratégies de la politique étrangère de la République tchèque dans le domaine de l'administration publique, y compris les impacts interdisciplinaires et la rédaction des documents nécessaires à l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne.

Un volet important de la coopération internationale continue d'être l'envoi d'experts dans les organisations et institutions internationales et la coordination de leurs activités dans le domaine de l'administration publique (y compris l'évaluation des expériences étrangères sur la base de la participation aux groupes de travail et aux comités). (Pour le détail, voir ci-dessous).

9.1 Représentation de la République tchèque dans les organismes internationaux de coopération dans le domaine de l'administration publique

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque développe une coopération active notamment avec le Comité de la Gestion Publique (PGC)³. Le secrétariat du Comité a fusionné avec le secrétariat pour le développement territorial pour donner naissance à une nouvelle direction, la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, désignée par le sigle GOV. La République tchèque envoie ses représentants aux réunions de divers groupes de travail et d'experts du Comité PGC, par exemple du groupe de travail pour la qualité de la réglementation, du groupe d'experts pour l'administration électronique, du groupe de travail pour le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens, du groupe de travail pour une gouvernance distributive etc. Depuis janvier 2003, les experts tchèques participent également aux travaux du groupe d'experts pour la gestion des conflits d'intérêts dans l'administration publique.

La participation aux projets de PGC est réalisée notamment à travers la rédaction des rapports nationaux concernant la situation en République tchèque dans le domaine examiné. Parmi les projets auxquels la République tchèque a participé récemment, il convient de mentionner l'éthique dans les services publics, l'intensification des relations entre l'administration et les citoyens et la mise en oeuvre des nouvelles technologies d'information et de communication dans l'administration publique. La République tchèque a su profiter d'une occasion exceptionnelle en se portant candidate à une évaluation de la qualité de la réglementation dans le cadre du troisième tour des évaluations détaillées des pays en 2000 et 2001, sous la coordination du Comité PGC et du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. L'évaluation a donné naissance à un Rapport sur la qualité de la réglementation en République tchèque. Le rapport comprend des recommandations de l'OCDE pour la République tchèque dans ce domaine. Sur la base des recommandations figurant dans le rapport de l'OCDE, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, en collaboration avec d'autres ministères et administrations centrales, a rédigé, à l'attention du

Gouvernement de la République tchèque, une « Analyse des recommandations de l'OCDE pour la République tchèque dans le domaine de la qualité de la réglementation et le plan de mise en oeuvre des recommandations ». Le 25 juin 2001, le Gouvernement de la République tchèque a pris acte de ce document et a décidé de prendre en considération les recommandations de l'OCDE à moyen terme. Par une résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 1091 du 22 octobre 2001, la mission de coordination des initiatives dans le domaine de la qualité de la réglementation a été transférée du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque vers l'Office du Gouvernement de la République tchèque.

L'avenir du Comité PGC dépend de son mandat et de son programme pour les années 2005 et 2006. Ces documents sont en cours de préparation sur la base des priorités communiquées par les pays membres. Le mandat et le programme devraient être adoptés par le Conseil de l'OCDE avant la fin de 2004.

En novembre 2003, dans le cadre de la coopération du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque avec l'OCDE et du Pacte de stabilité, une conférence de l'OCDE a été organisée à Prague, qui avait pour thème le conflit d'intérêts : High Level Forum on Conflict of Interest⁴.

En 2003, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a apporté une contribution importante à la rédaction de l'Etude régionale nationale pour la République tchèque, publiée à l'occasion de la session de Comité pour la politique régionale tenue le 28 novembre 2003. L'étude est de première importance, car elle servira de base pour les décisions de la Commission Européenne sur l'allocation des financements des fonds structurels.

La Direction de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque coordonne également la participation de la République tchèque au programme SIGMA (programme commun de l'Union Européenne et de l'OCDE dont l'objectif est d'assister les pays candidats dans leur préparation à l'adhésion à l'Union Européenne). L'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne étant réalisée au 1^{er} mai 2004, la coopération dans le cadre du programme SIGMA touche à sa fin (l'assistance étant désormais réorientée vers les « nouveaux » pays candidats). Néanmoins, même après son adhésion

³ Le Comité de la Gestion Publique - connu antérieurement sous le sigle PUMA, c'est-à-dire le Public Management Committee - a changé de dénomination à la suite d'une décision du Conseil de l'OCDE du 15 janvier 2004 pour porter désormais le nom de Public Governance Committee, sigle PGC.⁴ Pour les détails sur la conférence, voir le chapitre 7.5 consacré à l'éthique dans l'administration publique.

à l'Union Européenne, la République tchèque pourra avoir recours aux services que propose SIGMA, et ceci jusqu'à la fin de 2006.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque participe également à la rédaction de la Revue économique de la République tchèque 2004, dans ses chapitres concernant la réforme de l'administration publique, la régionalisation, la corruption et la migration.

Conseil de l'Europe

Un rôle important est joué par la coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne la participation aux sessions des comités spécialisés dans les questions de la démocratie locale et régionale, en particulier du Comité de direction pour la démocratie locale et régionale (CDLR). Dans le CDLR, tous les Etats-membres du Conseil de l'Europe sont représentés. Ses activités sont orientées vers le soutien des collectivités locales, l'analyse des structures administratives et législatives et du financement des collectivités locales, le support de la coopération transfrontalière etc.

Pour remplir ses missions, CDLR crée des groupes de travail, des groupes d'experts et des sous-comités, dont certains sont permanents (Comité d'experts pour la coopération transfrontalière, Comité d'experts pour les finances locales) d'autres sont créés ad hoc conformément au programme annuel (par ex. Comité d'experts pour la participation des citoyens à la vie publique locale, Comité d'experts pour les services dans les zones sinistrées et à faible densité de la population, Comité d'experts pour les conditions de travail des agents des services publics locaux, Comité d'experts pour la modernisation de l'administration territoriale, Comité d'experts pour la responsabilité des élus locaux, Comité d'experts pour le cadre légal et les structures de la démocratie locale et régionale, Comité d'experts pour l'éthique publique au niveau local, Groupe de travail pour les régions montagneuses et les zones rurales et Groupe d'experts pour la régionalisation).

Ces derniers temps, les activités s'orientent vers les priorités telles que la citoyenneté démocratique, la participation des citoyens à la vie publique, l'éthique publique au niveau local, le cadre légal et les structures des pouvoirs locaux et régionaux (notamment la préparation des instruments juridiques concernant les collectivités régionales), les finances et services locaux et la coopération transfrontalière.

CDLR organise régulièrement la Conférence des ministres européens responsables de l'administration locale, axée toujours sur un thème particulier. Ces

dernières années, les conférences se sont réunies à Lisbonne (1996, sur le thème des « Finances locales dans les pays membres du Conseil de l'Europe »), à Istanbul (2000, « Rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en oeuvre des services sociaux locaux ») et à Helsinki (2002, « Autonomie régionale – différentes stratégies de mise en oeuvre »). La dernière, déjà 14^e conférence, a eu lieu en février 2005 (le 24 et le 25 février) à Budapest et elle a eu pour thème « Bonne administration locale et régionale ».

CDLR présente à l'approbation du Comité des Ministres les projets d'actes du domaine de la démocratie locale et régionale dont il a été décidé qu'il serait opportun de les adopter sous forme de recommandation ou de convention. Les recommandations représentent le soft-law (normes juridiques douces), ce qui signifie qu'elles sont dépourvues de la force juridique et n'engagent les pays membres que sur le plan politique. De fait, les Etats doivent respecter les recommandations ou informer le Comité des Ministres de leur application. Les gouvernements des pays membres ne sont pas liés par les dispositions de ces recommandations au sujet desquelles ils formulent des réserves. Le principe des réserves sur certaines dispositions s'applique également aux conventions qui engagent les pays membres qui les signent et ratifient.

CDLR suit l'application des conventions suivantes :

- Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (applicable à la République tchèque depuis le 21 mars 2000) + 2 protocoles additionnels non encore signés par la République tchèque ;
- Charte européenne de l'autonomie locale (sera traitée en détail ci-dessous) ;
- Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (la République tchèque était parmi les premiers signataires en 2000 mais n'a pas encore ratifié la convention) ;
- Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (la République tchèque l'a signé en 2000 mais ne l'a pas encore ratifié) ;
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (applicable à la République tchèque depuis avril 1998).

Parmi de nombreuses recommandations préparées par CDLR et ses sous-comités, on peut mentionner par exemple les recommandations R (95) 19, relative à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, R (2000) 14, sur la fiscalité locale, péréquation financière et apports financiers aux collectivités locales, et R (2001) 19, sur la participation des citoyens à la vie publique au

niveau local ; en outre, CDLR a préparé des dizaines d'études, de rapports et des publications.

L'instrument juridique le plus important du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale est sans aucun doute la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après CEAL). Cette convention multilatérale a été ouverte aux signatures en 1985, elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988 et s'applique à la République tchèque depuis le 1^{er} septembre 1999. Cette convention multilatérale crée un standard européen commun des droits des autonomies locales et engage les parties contractantes à appliquer ses principes fondamentaux garantissant une autonomie politique, administrative et financière des collectivités locales. La CEAL ne prévoit pas de mécanisme de sanction en cas de non-respect de ses dispositions ; la suivi de son application est garanti par le mécanisme de notification obligatoire des changements législatifs et des mesures prises par ses signataires et par les analyses et le suivi des situations nationales par les organes du Conseil de l'Europe. Pour différentes raisons, 4 sur 45 Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas signé la CEAL (Andorre, San Marino, Serbie et Monténégro et Suisse).

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque coopère très étroitement avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CLRAE), notamment en préparant des rapports, en coordonnant la position nationale avec l'Union des villes et des communes de la République tchèque (également avec l'Association des régions de la République tchèque à l'avenir) et en nommant les représentants de la République tchèque dans cette instance. En 2000, la République tchèque (et la France) ont fait l'objet d'un rapport détaillé sur le fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Les résultats de ce rapport étaient très encourageants pour la République tchèque.

Avec plus d'une décennie d'écart après l'adoption de la CEAL, le Congrès a préparé un instrument équivalent pour l'autonomie régionale – Recommandation du Congrès n° 34 (1997), sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale. Le document part des principes identiques à ceux qui jouaient le rôle principal dans la définition des standards applicables à l'autonomie locale. Quoique de nombreux experts espèrent que la Charte européenne de l'autonomie régionale peut avoir une vie moins compliquée, grâce aussi à l'intensification de la politique régionale de l'Union Européenne ces dernières années, l'évolution n'a pas confirmé cet espoir. De nombreux pays ont exprimé des réserves sérieuses

sur le projet, ce qui a rendu particulièrement difficile voire impossible la recherche d'un compromis. En conséquence, le texte n'a pas pu être adopté en l'état. Par la suite, CDLR a classé ce dossier parmi ses priorités et a mis en place un Comité d'experts pour le projet d'un instrument juridique de l'autonomie régionale (DC-AU). Le Comité a formulé, entre autres, un projet des principes de l'instrument juridique de l'autonomie régionale qui a été examiné au cours de 2002 par différentes instances du Conseil de l'Europe. Ce thème était notamment au coeur des débats de la 13^e Conférence des ministres européens responsables de l'administration locale organisée en juin 2002 à Helsinki, à qui le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé de formuler une recommandation, après l'examen de toutes les positions et arguments, sur la forme appropriée de l'instrument juridique. Il pourrait avoir soit la forme d'un acte international engageant ses signataires (convention, charte), soit d'une recommandation (c'est-à-dire le soft-law – normes juridiques douces). Longtemps avant la tenue de la conférence, deux camps opposés et intransigeants se sont formés. La forme de convention était soutenue notamment par la Belgique, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche, la Suisse, l'Allemagne, ainsi que par la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, le groupe de Visegrad, à l'exception de la République tchèque, les pays baltes et autres pays de l'ancienne Union soviétique (y compris la Russie), de l'ancienne Yougoslavie et l'Albanie. En revanche, le bloc des pays opposés qui s'exprimaient en faveur d'une recommandation, était conduit par le Royaume-Uni et la France qui refusaient la forme de convention au motif d'un ordre constitutionnel national souverain. Cette opinion était partagée par les petits pays (par ex. Malte et Chypre) et tous les pays scandinaves, où les collectivités locales ont une position particulièrement forte, à l'exception de la Finlande. Ce bloc a été rejoint par certains autres pays, comme l'Irlande, la Roumanie, la Turquie et l'Ukraine. Il était difficile de trouver un compromis au cours de la conférence. Finalement, une déclaration a été adoptée, soutenant le processus de décentralisation en Europe, invitant à d'autres échanges d'expériences dans le domaine des structures des autonomies régionales et reconnaissant le droit des pays de définir leurs propres principes de l'autonomie régionale. La conférence a également recommandé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de définir le nouveau mandat pour la CDLR, lui demander de rédiger différents types d'instruments sous la lumière des positions et propositions formulées au cours de la conférence de Helsinki et éclaircir le rapport de

ses instruments et de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le mandat a été approuvé en fin 2002 et les travaux ont été confiés à un sous-comité créé à cet effet. Courant 2003, les projets des actes ont été largement discutés. En raison des divergences insurmontables entre les partisans des deux approches, il a été décidé que la 14^e Conférence des ministres européens responsables de l'administration locale se tenant en février 2005 à Budapest, n'examinerait qu'un projet de déclaration soulignant l'importance de l'échelon régional de l'autonomie locale.

L'Union Européenne - Pacte de stabilité

Le Pacte de stabilité est une initiative de l'Union Européenne lancée au sommet des ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union Européenne à Cologne le 10 juin 1999 sous la présidence allemande. Le principal motif qui a conduit l'Union Européenne à adopter une politique cohérente des relations avec les pays de l'Europe du Sud-Est était sans aucun doute l'escalade du conflit de Kosovo.

Le 5 juin 2002, la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie ont été admises à l'unanimité comme membres du Pacte de stabilité (PS), et ce pendant une réunion exceptionnelle de la Table régionale du PS à Bucarest. Le coordonnateur spécial du PS, Monsieur Erhard BUSEK a apprécié le fait qu'entrent au Pacte de stabilité les pays en transition qui sont en même temps candidats à l'adhésion à l'Union Européenne. Leurs expériences peuvent être précieuses lors de la mise en oeuvre des projets et initiatives. Avant 2002, la République tchèque qui avait le statut d'observateur, prenait un rôle actif au Pacte de stabilité.

La République tchèque, dans le contexte des priorités que sa politique étrangère accorde à la région d'Europe du Sud-Est, essaie de contribuer à la réalisation des principaux objectifs du Pacte de stabilité, c'est-à-dire faciliter la stabilisation politique, économique et sociale des Etats de cette région, afin de garantir une paix permanente, la prospérité et un développement durable. En relation avec cet effort, le Gouvernement de la République tchèque a adopté, le 21 juillet 1999 sa résolution n° 765, sur la proposition de l'allocation des moyens obtenus à la suite de l'émission des obligations pour le financement de l'aide rendue nécessaire par la crise de Kosovo, autorisée par la loi n° 165/1999 J.O., modifiant la loi n° 530/1990 J.O., sur les obligations, en vigueur, et la loi n° 328/1998 J.O., sur l'émission des obligations aux fins de financement du déficit du budget de l'Etat au titre de l'année 1997. Sur la base de cette résolution, une somme globale de 2 milliards de CZK a été mise

à la disposition des ministères compétents pour financer les actions et les projets humanitaires contribuant à la stabilisation de la région d'Europe du Sud-Est. Sur une enveloppe de 140 millions de CZK accordée au Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque, 60 millions de CZK sont réservés aux conférences internationales des pays donateurs et aux projets dans le cadre du Pacte de stabilité.

C'est sur ces crédits que le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque a financé le projet du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque « Transfert du savoir-faire et échange d'expériences avec la réforme de l'administration publique ». Le projet a été préparé en 2000. Par ses objectifs, il relève de l'atelier de la démocratie et des droits de l'Homme (Working Table I on Democratisation and Human Rights - WT I) mis en place dans le cadre du Pacte de stabilité dont le but stratégique est l'ancrage de la démocratie et le respect des droits de l'Homme dans toute la région. Le WT I parraine également le Groupe de travail pour la bonne gouvernance (Task Force on Good Governance) piloté par le Conseil de l'Europe, qui s'occupe de la création d'une administration publique démocratique, transparente et efficace dans tous les pays de la région. Le Conseil de l'Europe a reçu et approuvé le projet préparé par la Direction de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et l'a classé parmi les projets mis en oeuvre sous le patronage du Conseil de l'Europe dans le cadre du Pacte de stabilité. Le projet est exceptionnel, dans la mesure où il ne se limite pas à allouer une enveloppe au Conseil de l'Europe dont les experts seraient ensuite chargés de la mise en oeuvre du projet. En l'occurrence, le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque a mis les crédits à la disposition du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque qui finance la réalisation du projet. Le projet, sa mise en oeuvre et son financement sont gérés directement par la Direction de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. La République tchèque a gardé un contrôle intégral sur la mise en oeuvre du projet.

La mise en oeuvre du projet « Transfert du savoir-faire et échange d'expériences avec la réforme de l'administration publique » a commencé en 2001 pour certains Etats de l'Europe du Sud-Est (Albanie, Bulgarie, Monténégro et Roumanie). En 2002, la coopération a continué avec l'Albanie et la Yougoslavie. En 2003, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a reçu favorablement les demandes des pays de l'Europe du Sud-Est et, avec le soutien financier du Ministère des Affaires

étrangères de la République tchèque, a continué à organiser des séminaires pour leurs experts. A la suite d'une demande du Monténégro, une délégation tchèque s'est rendue sur place en décembre 2003 pour identifier, ensemble avec les représentants du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur du Monténégro, les domaines prioritaires d'assistance à la réforme de l'administration publique dans les années 2004 et suivantes.

Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque informe régulièrement le Conseil de l'Europe, le parrain du projet, de sa mise en oeuvre. Le projet a reçu un écho favorable lors de la conférence internationale Forum des cités et des régions de l'Europe du Sud-Est à Istanbul (les 2 et 3 novembre 2001) et lors de la conférence internationale Forum des cités et des régions de l'Europe du Sud-Est à Novi Sad (du 18 au 20 avril 2002). Les deux conférences ont contribué au développement des partenariats avec les villes et les régions de l'Europe du Sud-Est.

La coopération internationale de la République tchèque dans le domaine de l'administration publique et de sa réforme étant concentrée jusqu'à présent aux pays de l'Europe de l'Ouest, il faut souligner que le projet mentionné a pour conséquence un approfondissement des relations avec d'autres Etats européens, notamment de la région de l'Europe du Sud-Est et que ces Etats manifestent une reconnaissance vis-à-vis de la République tchèque.

- **EIPA (Institut européen de l'administration publique), Maastricht, les Pays-Bas**

Enfin, en accord avec la politique étrangère, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque développe une riche coopération avec l'Institut européen de l'administration publique (EIPA) dont le siège se trouve à Maastricht aux Pays Bas et avec l'Institut international des sciences administratives (IIAS) situé à Bruxelles en Belgique. Cette coopération permet de bénéficier des expériences des autres Etats dans le domaine de l'administration publique que le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque partage à l'occasion des séminaires et des ateliers traitant des mêmes thèmes. A l'inverse, par ses présentations concernant la réforme de l'administration publique, la République tchèque fait entendre sa voix au sein de ces institutions internationales prestigieuses.

- **IIAS (Institut international des sciences administratives), Bruxelles, la Belgique**

La République tchèque a demandé l'adhésion à l'Institut international des sciences administratives

sur la base de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 183 du 20 février 2002. La demande d'adhésion de la République tchèque a été approuvée par le Comité exécutif de l'IIAS réuni les 21 et 22 mars 2002 à Bruxelles et l'adhésion officielle de la République tchèque a été approuvée par le Conseil d'administration réuni le 16 juillet 2003 au Cameroun. Désormais, la République tchèque peut participer à toutes les activités de l'IIAS comme membre à part entière, ce qui garantit des conditions avantageuses pour tous les experts, universitaires etc. tchèques. Parmi les conférences récentes les plus importantes, il convient de rappeler une conférence internationale spécialisée organisée à New Delhi en Inde avec le thème Vers une bonne gouvernance au soutien d'un développement durable (du 5 au 9 novembre 2002). En 2004, de nombreuses conférences ont été organisées, par ex. la conférence annuelle de l'IIAS tenue à Séoul en Corée du Sud avec le thème Développement du système de gestion comme outil de soutien à la modernisation et à la bonne administration à plusieurs niveaux.

D'autres informations peuvent être recherchées sur les sites Internet suivants :

EIPA www.eipa.nl

IIAS www.iiasiisa.be

Organisation Internationale de la Francophonie

Une activité relativement récente du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque est la participation au groupe de travail pour la coopération avec l'Organisation Internationale de la Francophonie, piloté par le Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque. La République tchèque a obtenu le statut d'observateur au sein de cette organisation.

Les représentants du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque assistent régulièrement aux réunions du groupe de travail. A la suite des conclusions de la première réunion (automne 2002), le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a préparé une proposition d'initiatives dans ce domaine. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque souhaiterait participer notamment aux activités dans le domaine de la formation, organisées dans le cadre de la Francophonie. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a proposé également sa participation aux projets en soutien de la démocratie et de la modernisation de l'administration publique dans les pays de l'Europe du Sud-Est. L'Union des villes et communes de la République tchèque a adressé à l'Association internationale des maires francophones une proposition de coopération. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque

participe activement aux travaux préparatoires de la Journée Internationale de la Francophonie (20 mars).

Les informations détaillées sur l'Organisation Internationale de la Francophonie peuvent être trouvées sur le site Internet www.francophonie.org.

9.2 Relations bilatérales dans le domaine de l'administration publique

Les relations bilatérales dans ce domaine résultent des conventions intergouvernementales et interministérielles existantes dont les grandes lignes sont détaillées selon les besoins actuels de la République tchèque et de ses partenaires étrangers. Elles s'appuient également sur le projet de la Stratégie de la présentation unique de la République tchèque à l'étranger. Sur des questions précises, des projets de coopération internationale sont mis en place sur la base des programmes Phare (par exemple avec la Finlande, la France, la Suède et la Grande-Bretagne) ou en réaction à des programmes ou propositions ponctuelles par exemple avec le Canada - Programme de pontage du secteur public, la Grande Bretagne - programmes du British Council et les Pays-Bas (projet MATRA).

Toutes ces initiatives sont en accord avec la politique étrangère de la République tchèque. Elles sont complétées par les relations internationales des

régions sur la base des conventions conclues en application de la loi n° 129/2000 J.O., sur les régions, modifiée. Les modalités de la coopération internationale des régions doivent respecter le cadre juridique fixé par l'art. 28 de la loi et par la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales et des administrations applicable à la République tchèque depuis le 21 mars 2001.

Dans le domaine de la coopération internationale, certains territoires peuvent être désignés comme prioritaires. Cependant, la principale priorité de la politique étrangère était la préparation à l'adhésion à l'Union Européenne. En résumé, 4 principaux volets de la coopération internationale bilatérale peuvent être déterminés :

- coopération avec les Etats-membres de l'Union Européenne ;
- coopération avec les pays de l'Europe du Sud-Est, notamment dans le cadre du Pacte de stabilité (présentation des projets et des résultats de la réforme de l'administration publique ; échange d'expériences avec les partenaires étrangers) ;
- coopération avec les pays voisins (notamment les Etats membres de V4) ;
- coopération avec les pays non-membres de l'Union Européenne offrant des expériences intéressantes (Suisse, Islande, Norvège, etc.).

Liste des pays avec lesquels des projets de coopération dans le domaine de l'administration publique sont réalisés par le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque

Albanie	dans le cadre du Pacte de stabilité (Ministère de l'administration locale et de la décentralisation, Direction de l'intégration européenne et direction de l'administration publique près du Conseil des ministres de l'Albanie)
Allemagne	en particulier avec la Saxe et la Bavière (organisation de nombreux séminaires sur les thèmes liés à l'administration publique)
Belgique	Collège de l'Europe à Bruges
Canada	soutien des projets du gouvernement canadien dans le cadre du « Programme de pontage du secteur public » ; coopération à un projet commun du Canada et des pays membres du V4 (soutenu par l'agence gouvernementale canadienne CIDA en collaboration avec la fédération des villes canadiennes)
Finlande	notamment dans le cadre du projet Phare 2000 (Ministère des Finances de la Finlande)
France	dans le cadre de la Convention intergouvernementale entre la France et la République tchèque dans le domaine de la police, de l'ordre public et de l'administration publique signée en 1997 et des projet Phare 2000 (Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de la France) et Phare 2001 (Ministère de l'intérieur de la France)
Hongrie	notamment dans le cadre du groupe V4
Irlande	coopération avec le Groupe de travail des services publics innovatrices (voir IPSP) sous la présidence irlandaise du Conseil de l'Union Européenne
Islande	coopération bilatérale avec le Ministère des Affaires sociales d'Islande
Italie	Université TOR VERGATA, Rome (programme de formation des fonctionnaires) ; coopération bilatérale avec le Ministère des affaires régionales ; coopération avec le groupe de travail IPSP sous la présidence italienne du Conseil de l'Union Européenne

Lettonie	coopération avec l'ALSGA (administration des collectivités locales) et la direction de la fonction publique
Pays-Bas	notamment par l'intermédiaire du projet MATRA et des projets sur la qualité dans l'administration publique (Ministère de l'Intérieur des Pays-Bas), y compris la coopération dans le cadre du groupe de travail IPSG
Pologne	notamment dans le cadre du groupe V4
Serbie et Monténégro	dans le cadre du Pacte de stabilité (République Serbie – Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, Agence pour les technologies d'information et Internet, Direction de la fonction publique, Monténégro – Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur)
Slovaquie	notamment dans le cadre du groupe V4 et d'une <i>Convention entre les Ministères de l'Intérieur de la République tchèque et de la République slovaque sur la coopération dans le domaine de l'administration publique</i> signée en 1994
Slovénie	coopération avec le Ministère de l'Intérieur de la Slovénie aux fins de transfert des expériences avec la réforme de l'administration publique en République tchèque
Suède	notamment dans le cadre du projet Phare 2001 (Union des villes et communes SALA IDA)
Suisse	en application de L'accord entre le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et la Direction du canton Zurich sur la coopération dans le domaine de l'administration générale et des collectivités locales signée en 1993
Royaume-Uni	dans le cadre de la coopération avec le British Council, en application d'un Plan d'action britannico-tchèque de 2000 et sur la base des relations bilatérales

Groupe Visegrad (V4)

Un développement particulier doit être consacré à la coopération de la République tchèque avec les autres pays membres du groupe Visegrad, c'est-à-dire la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Ces Etats ont convenu d'organiser des échanges réguliers sur la situation et les projets de la réforme de l'administration publique. La coopération a été lancée lors d'une réunion des secrétaires d'Etat et vice-ministres de l'Intérieur responsables de la réforme de l'administration publique, tenue à Donovaly en Slovaquie en 1999. Trois groupes d'experts ont été formés pour discuter les sujets tels que les compétences de l'administration de l'Etat et leur distribution, la mise en oeuvre des systèmes d'information dans l'administration publique et la formation des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales.

En 2003, les activités du V4 se sont concentrées, conformément à la Déclaration des secrétaires d'Etat et des vice-ministres responsables de la réforme de l'administration publique faite en 2002 (session à Varsovie, Pologne), sur un échange des expériences dans le domaine de la réforme et de la modernisation de l'administration publique. Une réunion des secrétaires d'Etat et des vice-ministres responsables de la réforme de l'administration publique des pays membres du V4 a été organisée les 4 et 5 décembre 2003 à Bratislava en Slovaquie. Les représentants des pays membres du V4 y ont constaté que l'adhésion des pays membres du V4 à l'Union Européenne crée un nouvel espace pour

la coopération, notamment dans le domaine de la rationalisation de l'administration publique, de la préparation des collectivités locales à la gestion des projets financés des fonds de l'Union Européenne et de l'échange d'expériences dans ces domaines. Ils ont également exprimé leur souhait de voir les groupes d'experts continuer leur travail (groupe pour la modernisation de l'administration publique, groupe pour les systèmes d'information dans l'administration publique, groupe pour la formation dans l'administration publique). La dernière réunion des secrétaires d'Etat et des vice-ministres responsables de la réforme de l'administration publique a eu lieu à Prague en novembre 2004.

Coopération avec les organisations non-gouvernementales

L'importance de la coopération avec les organisations non-gouvernementales tant tchèques qu'étrangères ne cesse de croître. Aussi la Direction de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque coordonne-t-elle la coopération internationale avec les organisations non-gouvernementales offrant assistance au processus de la réforme de l'administration publique. A leur demande, elle offre ses capacités d'expertise dans le domaine de la réforme de l'administration publique en République tchèque.

La coopération se développe notamment avec les organisations non-gouvernementales suivantes :

COOPÉRATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

- Vzdělávací centrum pro veřejnou správu České republiky, o.p.s. ;
- EDUCON, o.s. ;
- UNDP (United Nations Development Programme) ;
- LGI (Local Government and Public Service Reform Initiative) ;
- Open Society Institute.

La coopération du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque avec les organisations non-gouvernementales se développe également au sein du Conseil du Gouvernement pour les organisations non-gouvernementales à but non-lucratif et de son Comité pour la coopération avec l'Union Européenne. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a ses représentants dans les deux instances.

10. Intégration de la République tchèque à l'Union Européenne

10.1 Rappel de la situation dans les années 1990

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été marqués par les changements profonds politiques, économiques et sociaux des pays de l'Europe centrale et orientale, ainsi que de leurs relations avec l'Union Européenne. La Commission a publié un ensemble de documents baptisé « Agenda 2000 ». L'Agenda 2000 a été approuvé par le Conseil Européen réuni à Berlin en mars 1999. L'Agenda 2000 constitue un programme des réformes, une vision de l'avenir de l'Union Européenne et de ses politiques au début du troisième millénaire. Traitant de l'élargissement, l'Agenda 2000 fait état de 10 candidatures à l'adhésion à l'Union Européenne que la Commission a reçues des pays d'Europe centrale et orientale de mars 1994 à juin 1996. Le Premier ministre de la République tchèque a remis le dossier de candidature accompagné d'un mémorandum explicatif le 23 janvier 1996 à la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne. La Commission Européenne a rédigé des rapports d'évaluation sur tous les pays candidats, intégrés à l'Agenda 2000. Dans leur rédaction, la Commission s'appuyait notamment sur les critères définis par le Conseil Européen réuni à Copenhague en juin 1993 (critères de Copenhague) et sur la stratégie de pré-adhésion approuvée par le Conseil Européen réuni à Essen en décembre 1994. L'Agenda 2000 et les recommandations de la Commission Européenne ont servi de base aux discussions du Conseil Européen réuni à Luxembourg en décembre 1997, qui a décidé de l'ouverture des négociations sur l'adhésion avec la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie et le Chypre. Pour chacun des pays candidats à l'adhésion, la Commission a adopté le 4 février 1998 un document dénommé Partenariat pour l'adhésion qui avait pour objectif d'inscrire dans un cadre juridique les domaines prioritaires de travail définis dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la République tchèque, les moyens financiers disponibles pour aider la République tchèque à mettre ces priorités en oeuvre et les conditions applicables à cette aide. Les discussions sur l'adhésion des pays candidats ont été ouvertes le 30 mars 1998, par une phase technique, le « screening », suivie, à partir d'octobre 1998, par les négociations par chapitre. En novembre 1998, la Commission Européenne a publié le Rapport régulier sur les progrès des pays candidats sur la voie vers l'adhésion à l'Union Européenne, pour la période de 14 mois de juillet 1997 à septembre 1998. Par la suite, la Commission Européenne

publiait tous les ans un rapport d'évaluation. Le dernier Rapport sur les progrès de la République tchèque sur la voie vers l'adhésion à l'Union Européenne en 2003 a été publié en novembre 2003. Dans ce rapport, aucun avertissement ne concernait l'administration publique, des progrès dans ce domaine étaient appréciés et seulement la mise en oeuvre de la loi sur la fonction publique de l'Etat (sous la responsabilité de l'Office du Gouvernement de la République tchèque) avait appelé quelques remarques.

Pour évaluer les progrès réalisés dans les années 1996 à 2003 dans le domaine de l'administration publique, on peut constater que la République tchèque a accordé une attention appropriée à sa préparation à l'adhésion à l'Union Européenne dans ce domaine. La structure interne de l'administration publique ne fait pas partie de l'acquis communautaire et, par conséquent, aucun chapitre des négociations n'y était réservé. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, Direction de la réforme de l'administration publique, était depuis 1998 responsable de la conception et de la mise en oeuvre de la réforme de l'administration publique. Par cette réforme, la République tchèque a créé les capacités administratives nécessaires à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire.

Les projets Phare 1997, 1998, 2000, 2001 et 2002 ont été préparés pour soutenir la réforme administrative. Les objectifs des projets évoluaient en fonction des progrès de la réforme administrative. Le projet Phare 1997 avait pour but l'amélioration de la communication entre l'administration publique et les citoyens, à la conception du système de la formation des fonctionnaires et l'élaboration de certains rapports stratégiques. Les projets Phare 1998 et 2000 visaient à soutenir la modernisation de l'administration centrale, notamment de ses structures et de ses procédures. Le projet Phare 2001 réagissait au transfert des compétences de l'Etat aux régions et aux communes et devait contribuer à la mise en place des capacités administratives nécessaires à l'application de l'acquis communautaire au niveau des collectivités locales. Le projet Phare 2002 était destinée à l'accompagnement de la mise en place du nouveau système de formation des agents des collectivités locales et de la revue des programmes de formation dans le domaine des affaires européennes (pour les détails, voir le chapitre 11.1. Mise en oeuvre des projets financés par l'Union Européenne).

10.2 Mise en place des capacités administratives dédiées à l'euroagenda

Dans le cadre de sa préparation à l'adhésion à l'Union Européenne, le Gouvernement de la République tchèque a adopté plusieurs documents définissant les nouvelles missions administratives liées à l'adhésion (notamment le Programme national de la République tchèque pour la transposition de l'acquis communautaire, dont les objectifs étaient développés dans le Plan des travaux législatifs du Gouvernement de la République tchèque, et dans les documents approuvés par le Gouvernement de la République tchèque en novembre 1999 sous nos 1209 et 1211, destinés à accélérer la préparation de la République tchèque à l'adhésion à l'Union Européenne ; le programme national s'appuyait sur le document de l'Union Européenne Partenariat pour l'adhésion 1999). Le Gouvernement de la République tchèque a créé de nouvelles capacités administratives correspondantes aux nouvelles missions ainsi définies. Dans tous les documents précités, les missions qui touchaient aux structures administratives étaient confiées au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque, responsable de la réforme et de la modernisation de l'administration publique. C'est pour cette raison que la Direction de la réforme de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque avait un représentant dans le Comité de travail pour l'intégration de la République tchèque dans l'Union Européenne auprès du Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque, qui préparait tous les documents stratégiques pour le Conseil du Gouvernement pour l'intégration européenne, organe consultatif du Gouvernement de la République tchèque. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque était également chargé de la coordination, au travers des vice-ministres responsables de la réforme de l'administration publique, de la mise en oeuvre de la stratégie de la réforme de l'administration publique rédigée en 1999.

A la suite de la signature du Traité d'adhésion le 16 avril 2003, une modification des structures dédiées à l'euroagenda en République tchèque s'est avérée nécessaire. Le Gouvernement de la République tchèque a approuvé, par une décision n° 427 du 28 avril 2003 le Projet des conséquences institutionnelles de l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne et de la coordination du processus de décision. Ce document a adapté les structures de coordination de l'euroagenda au statut d'observateur que l'Union Européenne a accordé à la République tchèque. Au 30 avril 2003, il été

mis fin aux activités du Conseil du Gouvernement pour l'intégration européenne et du Comité de travail pour l'intégration de la République tchèque dans l'Union Européenne. Au 1^{er} mai 2003, un Comité pour l'Union Européenne a été créé, responsable de la coordination des activités de l'administration tchèque vis-à-vis de l'Union européenne, notamment au regard des dossiers examinés par le Comité des Représentants Permanents des Etats Membres de l'Union Européenne (COREPER I/II). Le Gouvernement de la République tchèque a par ailleurs demandé à chaque ministre de mettre en place un Groupe départemental de coordination qui constitue le premier niveau de coordination dans le processus de décision. Les groupes départementaux de coordination sont composés d'experts dans les domaines qui relèvent des compétences de l'Union Européenne.

Un groupe départemental de coordination a été créé en 2003 également au sein du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. La direction de l'administration publique y délègue ses représentants.

10.3 Principales réalisations dans le domaine de l'administration publique

Les structures de l'administration publique ne sont pas restées à l'écart du processus d'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne. Le bureau des relations internationales dans l'administration publique (au sein de la Sous-direction de la modernisation de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque) évaluait régulièrement la mise en oeuvre des objectifs fixés, pour le domaine de l'administration publique, notamment dans les documents dénommés Liste des objectifs dont la réalisation est nécessaire à l'adhésion de la République tchèque à l'Union Européenne et Plan d'action pour le renforcement des capacités administratives et judiciaires de la République tchèque. Le bureau suivait également la mise en oeuvre des initiatives prévues par le document « Processus de Lisbonne et son impact sur la République tchèque ». Conformément à la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 282 du 19 mars 2003, le Gouvernement de la République tchèque a procédé à une évaluation globale de la mise en oeuvre des priorités définies dans le cadre du processus de Lisbonne.

L'administration publique de la République tchèque a fait l'objet également d'une évaluation dont les résultats sont rapportés dans le Rapport de

suivi de la Commission Européenne sur la République tchèque pour 2003.

La Direction de la réforme de l'administration publique suivait et participait à l'application des principaux documents nécessaires à l'accès aux financements des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union Européenne. La mission du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans ce domaine était notamment de suivre si la préparation de la République tchèque à l'accès aux financements des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union Européenne était conforme aux principes de la réforme de l'administration publique et si les documents rédigés à cet effet, notamment le Plan national de développement de 2004 à 2006 pour la République tchèque, du Programme opérationnel régional commun, des programmes opérationnels et des documents uniques de Programmation, respectent ces principes. La Direction de la réforme de l'administration publique a pris part à la rédaction du Programme opérationnel Gestion des Ressources Humaines.

En application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 119/2003, sur la « Stratégie de la mise en place des capacités administratives nécessaires au fonctionnement des structures des politiques régionale et structurelle de l'Union Européenne », le Gouvernement de la République tchèque a examiné, en septembre 2003, le projet commun du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque (responsable de la formation des agents des collectivités locales) et de l'Office du Gouvernement de la République tchèque (responsable de la formation des fonctionnaires de l'Etat), concernant les Priorités de la formation dans le domaine des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union Européenne. Le projet a été approuvé par le Gouvernement de la République tchèque par sa résolution n° 850 du 3 septembre 2003. Cette résolution a créé les conditions pour la formation dans le domaine des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union Européenne, car les moyens financiers à hauteur de 55 millions de CZK ont été réservés sur le chapitre Dépenses budgétaires générales (poste Réserve gouvernementale) et alloués aux administrations et collectivités concernées, pour financer la formation initiale et continue de leurs agents exerçant les fonctions ou venant en contact avec les autorités de gestion, les organismes intermédiaires, les organismes de réalisation et l'autorité de paiement.

Dans le cadre de ce programme de formation, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a organisé en 2003, entre autres, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur du Land de Saxe, trois séminaires internationaux dont l'objectif était le

transfert du savoir-faire du Land de Saxe dans le domaine des fonds structurels. La formation était financée par le Projet E : Transfert du savoir-faire étranger concernant la participation des collectivités locales à l'utilisation des financements des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'Union Européenne. Le groupe cible des séminaires étaient les cadres des collectivités locales, participant à la programmation, la mise en oeuvre et l'évaluation des financements des fonds structurels. Chaque séminaire a été consacré aux expériences saxonnes avec l'un des fonds structurels de l'Union Européenne : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles ; le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen. Le principal objectif des séminaires était de faire connaître aux participants le mécanisme de préparation et de mise en oeuvre des projets financés des fonds structurels en Saxe, et transmettre aux participants les expériences du Land de Saxe. Les trois séminaires avaient été précédés d'un cours introductif consacré au thème des fonds structurels dans le Land de Saxe.

En application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque précitée n° 850/2003, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a organisé, par l'intermédiaire de l'Institut de l'administration locale, au 4^e trimestre 2003, une série de trois cours consacrés aux fonds structurels (Projet unique A et B). Les formations étaient destinées aux représentants des collectivités locales qui seraient en contact avec les autorités de gestion et l'autorité de paiement (c'est-à-dire les représentants des administrations régionales, de l'administration de la capitale Prague et les élus locaux).

Courant 2003, la Direction de la réforme de l'administration publique a participé à la rédaction du Programme d'initiative communautaire EQUAL, financé par le Fonds social européen (EQUAL est défini comme une initiative favorisant la coopération internationale dans la mise en oeuvre de nouveaux outils de lutte contre toute forme de la discrimination et des inégalités sur le marché du travail – son but est de faciliter les innovations permettant de résoudre les difficultés liées à la discrimination et aux inégalités sur le marché du travail) et du Complément de programmation au Programme d'initiative communautaire EQUAL. Le programme et son complément ont été présentés en version anglaise à la Commission Européenne à Bruxelles comme documents de base pour les discussions à venir.

10.4 Initiatives et résultats communs à la suite des réunions des ministres et des réunions informelles des directeurs généraux responsables de l'administration publique dans les Etats membres l'Union Européenne (depuis 2003)

Les ministres de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation des pays membres de l'Union Européenne réunis à l'île Rhodos en juin 2003 ont approuvé un plan d'action dans ce domaine, à mettre en oeuvre sous la présidence italienne du Conseil de l'Union Européenne (juillet à décembre 2003). La République tchèque envoie ses experts de la Direction de la réforme de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque dans divers groupes de travail mis en place par les réunions des ministres et des directeurs généraux responsables de l'administration publique dans les Etats membres de l'Union Européenne. Il s'agit notamment du Groupe de Travail pour des Services Publics Innovatrices (IPSG) qui s'intéresse aux méthodes de gestion de la qualité dans l'administration publique. Les autres groupes auxquels les directeurs généraux responsables de l'administration publique délèguent la mise en oeuvre de leurs initiatives sont : le Groupe de Travail pour la Gestion des Ressources Humaines (HRMG) – l'Office du Gouvernement de la République tchèque y délègue des experts ; le Groupe E-Gouvernement – le Ministère de l'Informatique de la République tchèque y délègue des experts ; le Groupe des Directeurs et des Experts pour une Meilleure Réglementation (DEBR) – l'Office du Gouvernement de la République tchèque y délègue des experts ; le Groupe des Directeurs des Ecoles d'Administration Publique – l'Institut de l'administration locale et l'Institut de l'administration de l'Etat y délèguent des experts). En 2005, la participation de la République tchèque aux travaux de ces groupes continuait. Le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a été chargé de coordonner la participation des experts tchèques à ces groupes de travail afin que leurs résultats soient conformes aux priorités de la République tchèque. La mission de coordination a été confiée au Bureau des relations internationales dans l'administration publique (au sein de la Sous-direction de la modernisation de l'administration publique).

11. Principaux projets internationaux et leur mise en oeuvre

11.1 Mise en oeuvre des projets financés par l'Union Européenne

Depuis 1997, de nombreux projets financés à l'aide du programme Phare concernaient la réforme de l'administration publique. Le programme Phare a été mis en place en 1989 pour assister la Pologne et la Hongrie dans la transformation de leurs économies (PHARE signifiait initialement Poland and Hungary Assistance to the Reconstruction of the Economy – Pologne-Hongrie : aide à la restructuration économique). Son champ d'application a été progressivement élargi à treize pays d'Europe centrale et orientale, y compris la République tchèque. Le programme Phare est financé par l'Union Européenne et ses projets favorisent la reconstruction économique et une plus grande cohésion sociale et économique des pays. Il constitue l'un des outils à la disposition des Communautés Européennes pour soutenir les réformes dans les pays d'Europe centrale et orientale. Par le volume des financements distribués, il en est devenu le principal.

Les objectifs du programme Phare ont évolué en phase avec le processus d'intégration de ces pays à l'Union Européenne. Le principe initial, c'est-à-dire la réponse aux besoins formulés par les pays d'Europe centrale et orientale, a été transformé en 1994 en financement des activités liés étroitement à l'adhésion des pays candidats à l'Union Européenne. En raison de la nécessité d'une réforme de l'administration publique en République tchèque, sa mise en oeuvre a été confiée au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque qui a créé à cet effet en 1998 la Direction de la réforme de l'administration publique. Pendant les sept années passées, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque utilise les financements du programme Phare pour mettre en oeuvre de nombreux projets dans ce domaine.

11.2 Programme Phare

Phare est un programme décentralisé piloté au niveau de chaque pays bénéficiaire. En République tchèque, c'est son Gouvernement en coopération avec la Commission Européenne qui coordonnent la mise en oeuvre du programme Phare au niveau national et européen. Le représentant officiel et la principale personne de contact chargée de la coordination, de la mise en oeuvre et du suivi de tous les programmes d'assistance de l'Union Européenne est le coordonnateur national. Son secrétariat est assuré par le Centre d'assistance internationale au Ministère des Finances de la

PRINCIPAUX PROJETS INTERNATIONAUX ET LEUR MISE EN ŒUVRE

République tchèque. Le coordonnateur national assume également la fonction de président du Comité de suivi commun chargé du suivi de la mise en oeuvre de tous les instruments d'assistance mis en place par l'Union Européenne.

Jusqu'au 1^{er} mai 2004, les Etats membres de l'Union Européenne étaient représentés par la Délégation de la Commission Européenne à Prague. Sa mission était, entre autres, la mise en oeuvre et le suivi du programme Phare. La Délégation de la Commission Européenne coordonnait divers programmes, évaluait les plans d'action et les procédures et approuvait les projets des conventions d'assistance.

Les projets mis en oeuvre sous la gestion de la Direction de la réforme de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et financés au travers du programme Phare classés par ordre chronologique :

1. Projet Phare 1997 – CZ 97 03.01 – Augmentation de l'efficacité de l'administration publique

Le vaste projet lancé en 1997 a été terminé à la fin de l'an 2000. Le projet était divisé en trois sous-projets relativement indépendants :

- Services d'information et de communication dans l'administration publique ;
- Système de développement et de gestion des ressources humaines dans l'administration publique ;
- Réforme de l'administration publique dans les domaines particuliers.

Les principaux résultats du premier sous-projet concernant les technologies d'information étaient la création d'une base d'information pour un développement futur des kiosques d'information et des guichets uniques et le premier projet du standard des systèmes d'information de l'administration publique adapté et adopté par l'Office des systèmes d'information publics en juin 2001.

Le dernier sous-projet a abouti à la formulation du projet d'un système de formation des agents de l'administration publique et à la proposition de la création de l'Institut de l'administration de l'Etat, mis en place en juin 2001 auprès de l'Office du Gouvernement de la République tchèque. Par une résolution n° 601/1999 du 16 juin 1999, le Gouvernement de la République tchèque a approuvé le système de formation des agents de l'administration publique.

Les résultats des projets constituaient également une source d'inspiration importante pour les documents stratégiques rédigés par la Direction de la réforme de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la République tchèque. Par une

résolution n° 1217/2000 du 4 décembre 2000, le Gouvernement de la République tchèque a pris acte d'un ensemble des stratégies concernant notamment les modalités du contrôle administratif, les services publics, les finances publiques et la gestion publique :

Stratégie pour une plus grande efficacité de la gestion publique ;

Programme d'adaptation des mécanismes de gestion en administration centrale ;

Stratégie pour une plus grande efficacité des services publics ;

Stratégie pour une plus grande efficacité des finances publiques ;

Stratégie pour une plus grande efficacité du contrôle administratif.

2. Projet Phare CZ 1998 – 98 08.01 – Renforcement des capacités institutionnelles et administratives pour la mise en oeuvre de l'acquis communautaire

Le projet a débuté en juillet 2000 et s'est terminé en juin 2001. Ses objectifs étaient définis ainsi :

- formuler des recommandations pour une plus grande efficacité de l'administration centrale sur la base de l'analyse et de la comparaison des services généraux et auxiliaires des ministères en République tchèque avec ceux des Etats membres de l'Union Européenne ;
- proposer et mettre en oeuvre les plans d'action pilote dans trois ministères sélectionnés (Ministère de l'Industrie et du Commerce de la République tchèque, Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque et Ministère de la Justice de la République tchèque).

Les résultats du projet, à savoir le modèle général de la structure des ministères et le plan de sa mise en oeuvre a servi au Ministère de l'Intérieur de la République tchèque de source d'inspiration dans la rédaction et la mise en oeuvre de la stratégie de modernisation de l'administration centrale, approuvée par une résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 619/2001 en date du 20 juin 2001.

3. Projet Phare 2000 – CZ 00 09.01 – Modernisation de l'administration centrale en République tchèque

En collaboration avec l'Office du Gouvernement de la République tchèque et l'Office pour des systèmes d'information publics, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a lancé le 4 octobre 2001 le projet CZ 00 09.01 « Modernisation de l'administration centrale en République tchèque ». Le projet a été achevé en mars 2003.

La Direction de la réforme de l'administration publique du Ministère de l'Intérieur de la

République tchèque était bénéficiaire et coordonnateur du projet pour la partie tchèque. L'assistance a été fournie par le Ministère des Finances de Finlande et le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de France. L'objectif du projet était une plus grande efficacité de l'administration centrale en République tchèque et, par ce biais, le renforcement des capacités administratives tchèques dans leur ensemble dans le but de créer les conditions pour l'application de l'intégralité de la législation communautaire.

Le projet qui avait la forme de jumelage administratif, a permis de recevoir l'assistance dans les domaines suivants :

- l'organisation et les structures de l'administration centrale ;
- la mise en place des mécanismes institutionnels de la gestion des ressources humaines dans l'administration centrale ;
- le développement de l'approche stratégique à la mise en place des technologies d'information et la gestion des informations dans l'administration publique.

4. Projet Phare 2001 – CZ 01 09.03 – Coordination des activités des régions et des communes

Le projet qui avait la forme de jumelage, a débuté en octobre 2002 et s'est terminé en avril 2004. Il a duré dix-huit mois et avait pour objectif d'assister la décentralisation en cours en République tchèque au moyen d'une coopération avec le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque et 7 régions. L'assistance a été fournie par le Ministère de l'Intérieur de France et un organisme d'assistance commun à l'Association des communes suédoises et à l'Association des régions suédoises. Le succès du projet a permis de lancer une coordination et une communication efficaces des collectivités locales, nécessaires à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire et favorisant la participation des citoyens. Les résultats les plus importants du projet sont les suivants :

- Recommandations concernant le processus de décentralisation et les principes de l'Etat de droit conformément à l'acquis communautaire ;
- Stratégie de communication comme outil à employer par les managers et les responsables de communication à différents échelons des collectivités locales ;
- Recommandations concernant l'administration électronique et le module de formation dans le domaine de la gestion de la communication du personnel ;
- Livraison de sept serveurs et de 255 ordinateurs aux administrations régionales et municipales. Les recommandations ont été remises à tous les

partenaires importants, y compris toutes les 14 administrations régionales et les villes statutaires.

5. Projet Phare 2002 – CZ 02 09.02 – Système de formation générale des fonctionnaires des collectivités locales supérieures

Le projet est en cours. Ses objectifs sont les suivants :

- apporter une assistance à la mise en place du système de formation générale des fonctionnaires des collectivités locales supérieures, tel que défini par la loi sur les fonctionnaires des collectivités locales ;
- évaluer le système de formation des fonctionnaires des collectivités locales en matières européennes, notamment dans le cadre de leur formation professionnelle particulière.

Dans le cadre de la partie stratégique du projet, une équipe internationale composée d'experts des pays membres de l'Union Européenne et de la République tchèque fera des analyses, fournira des conseils, organisera des formations et participera à la formulation et à la mise en place du système de formation générale des fonctionnaires régionaux et municipaux. La seconde partie du projet permettra d'équiper un centre de formation dans chaque région en ordinateurs, mobilier et outils de formation.

11.3 Autres projets de coopération internationale administrative

Programme Facilité de transition (Transition Facility)

La Commission Européenne a créé un nouvel instrument d'assistance aux nouveaux membres de l'Union Européenne qui a pour objectif de poursuivre les initiatives commencées dans le cadre du programme Phare et faciliter la mise en place des capacités administratives et institutionnelles de ces Etats après leur adhésion à l'Union Européenne. L'instrument est programmé pour la période de 2004 à 2006 et les projets éligibles sont en priorité ceux qui reflètent les conclusions des différents chapitres du Traité d'adhésion à l'Union Européenne et du processus d'évaluation de leur mise en oeuvre organisé par la Commission Européenne. La structure de l'instrument est conforme aux conclusions et recommandations figurant dans le rapport de suivi pour la République tchèque que la Commission Européenne a publié en novembre 2003. Le programme permet de financer les projets qui ne sont pas éligibles à l'assistance dans le cadre des fonds structurels de l'Union Européenne. Dans le cadre de l'administration publique, le programme

PRINCIPAUX PROJETS INTERNATIONAUX ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Facilité de transition peut financer l'assistance au renforcement des capacités administratives des collectivités locales, notamment des petites communes, à l'horizon de 2005 et 2006.

Instruments financiers de l'Espace Economique Européen

Conformément à une résolution du Gouvernement de la République tchèque, le Traité d'adhésion de la République tchèque à l'Espace Economique Européen a été signé. Le traité met en place un instrument d'assistance financière à travers duquel les pays membres de l'EEE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) mettront à la disposition des nouveaux membres de l'Espace Economique Européen des financements des projets dans le cadre du marché intérieur élargi pour la période de 2004 à 2009. Au-delà de l'instrument, la Norvège crée un instrument financier norvégien particulier qui fonctionnera sur une base bilatérale. L'instrument permet de financer les projets visant à renforcer les capacités institutionnelles et administratives des pays dans les domaines prédéfinis. Un comité de pilotage interministériel a été créé pour coordonner les projets dans le domaine de renforcement des institutions et des projets de cohésion économique et sociale, financés par d'autres instruments.

Dans le domaine des structures administratives, l'Instrument financier de l'Espace Economique Européen et l'Instrument financier norvégien offrent l'occasion de financer les projets d'assistance aux collectivités locales (renforcement des capacités administratives locales, qualité des services publics, etc.), notamment après 2005.

Le programme néerlandais d'assistance bilatérale MATRA

Le programme a été mis en place à la suite de la signature du Mémoire d'entente sur le partenariat entre les Pays-Bas et la République tchèque et il est financé par le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas. Le programme MATRA vise le thème de la transformation sociale de la République tchèque en relation avec son adhésion à l'Union Européenne, notamment au regard de la transposition et de la mise en œuvre de la législation communautaire. Le programme MATRA a commencé en 1999 ; dans son cadre, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a organisé, entre 2002 et juin 2004, le projet « Formation des élus des assemblées municipales et régionales en République tchèque ».

Le projet a permis les réalisations suivantes :

- Scénarios des émissions vidéo pour les élèves des écoles secondaires concernant les thèmes suivants :
- Citoyen et la commune ;
- Citoyen au contact de l'administration municipale ;
- L'assemblée municipale décide ;
- Citoyen et la démocratie locale ;
- Scénarios des émissions vidéo pour les élus locaux ;
- Adaptations du vade-mecum de l'élue municipale rendues nécessaires par la nouvelle législation ;
- Traduction du vade-mecum de l'élue municipale en anglais. La version anglaise facilitera les échanges internationaux des expériences dans le domaine de la formation des élus des assemblées des collectivités locales.

12. Lexique

L'**acquis communautaire** représente l'ensemble des traités formant les sources primaires du droit communautaire, des actes adoptés au cours de l'existence de l'Union Européenne et des Communautés Européennes par le Conseil de l'Union Européenne, le Parlement Européen et la Commission Européenne, ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes interprétant ces traités et actes.

L'**Agenda local 21** a été pour la première fois présenté dans le cadre de l'Agenda 21, document de l'Organisation des Nations Unies, approuvé en 1992 avec l'objectif de favoriser les principes du développement durable. Le principal but de l'Agenda local 21 est de s'adresser aux autorités et collectivités locales et de les inciter à formuler et réaliser leurs projets conformément aux principes du développement durable. Sa vision est la création des zones locales respectant les principes du développement durable et la compréhension des conséquences globales des décisions individuelles. Les objectifs partiels sont une plus grande satisfaction avec une consommation moindre, un meilleur emploi des capacités des individus et une consommation moindre des ressources, la sobriété des désirs matériels, l'amélioration de l'environnement et, en général, une meilleure qualité de vie.

Le **benchmarking** (étalonnage ; benchmark = mesurer) est une méthode de mesure des performances des organisations. Il est fondé sur l'analyse et la comparaison des données permettant d'identifier les meilleures pratiques. Une comparaison régulière des facteurs clés des performances d'une organisation avec les meilleurs lui permet d'identifier ses forces et ses faiblesses et, à travers le partage des informations, d'apprendre des autres et leur transmettre ses propres connaissances. Selon les modalités d'application, on distingue plusieurs types de benchmarking, du plus simple (l'analyse du fonctionnement) jusqu'au plus complexe (le benchmarking stratégique). La forme la plus répandue est le benchmarking des performances.

Le **Cadre communautaire d'appui** est une convention entre le Gouvernement de la République tchèque et la Commission Européenne. Cette convention définit l'engagement des deux parties à fournir les moyens nécessaires aux objectifs énumérés dans le document. Le Cadre communautaire d'appui est négocié sur la base de la version finale du Plan national de développement.

Le **CAF (Common Assessment Framework – Référentiel commun d'évaluation)** a été développé sous l'égide des Directeurs généraux responsables de l'administration publique dans les Etats membres

de l'Union Européenne spécialement pour les services publics. En 1998, les Directeurs généraux responsables de l'administration publique ont mis en place un comité chargé du pilotage de la coopération entre 16 partenaires (15 Etats membres de l'Union Européenne et la Commission Européenne) dans le cadre des échanges internationaux et de la coopération dans le domaine du développement des services publics (Groupe de travail pour des services publics innovatrices). Le premier modèle CAF a été publié sous la présidence finlandaise du Conseil de l'Union Européenne (second semestre de 1999) sur la base des travaux analytiques communs conduits sous la présidence autrichienne (second semestre de 1998) par la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité, l'Académie de Speyer et l'Institut Européen de l'Administration Publique, ainsi que sur la base des directives sélectives préparées par l'Académie de Speyer sous la présidence allemande (premier semestre de 1999). La version définitive de CAF a été finalisée sous les présidences finlandaise et portugaise (premier semestre de 2000), et soumise ensuite à des expériences pilotes.

Le **Centre national d'information pour le soutien de la qualité** a été créé auprès de la Société Tchèque pour la Qualité en application de la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 458 du 10 mai 2000. Par cette résolution, le Gouvernement de la République tchèque a demandé à la Société Tchèque pour la Qualité d'assurer la fonction de secrétariat et de centre d'information sur la Politique nationale de soutien de la qualité. Le centre, outre sa mission d'information, assure la fonction de secrétariat du Conseil de la République tchèque pour la qualité et du programme Qualité tchèque.

Le **Conseil de la République tchèque pour la qualité** a été créé auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce de la République tchèque par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 458 du 10 mai 2000. Le Conseil est un organe consultatif, d'initiative et de coordination au service du Gouvernement de la République tchèque et sa mission est de favoriser le développement de la gestion et la mise en oeuvre de la Politique nationale de soutien de la qualité approuvée par la même résolution du Gouvernement de la République tchèque. Le Conseil est composé des représentants des ministères, de l'Office du Gouvernement de la République tchèque, des organisations patronales, des consommateurs et des organisations non-gouvernementales des professionnels actifs dans le domaine de la qualité. Le Conseil se concentre notamment sur la promotion de la Politique nationale de soutien de la

qualité auprès du large public, la coordination des activités des ministères, le lancement des projets dans le domaine de la qualité et le travail des membres du Conseil dans leurs administrations d'origine. Non moins importante est la fonction de garant du Mois européen de la qualité (tous les ans en novembre) et du Prix national tchèque de la qualité.

Le **Conseil du Gouvernement pour le Développement Durable** a été créé par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 778 du 30 juillet 2003. Le Conseil est un organe consultatif, d'initiative et de coordination au service du Gouvernement de la République tchèque pour le domaine du développement durable et de la gestion stratégique. Il est composé du Secrétariat du Conseil du Gouvernement pour le Développement Durable, de groupes de travail et de commissions. La principale mission du Conseil est la rédaction de la Stratégie du développement durable, de la méthodologie des documents stratégiques et la finalisation de la Stratégie du développement social et économique à moyen terme.

Le **Conseil du Gouvernement pour les organisations non-gouvernementales à but non-lucratif** est un organe consultatif du Gouvernement de la République tchèque qui s'occupe du secteur des organisations non-gouvernementales. Ses principales missions sont les suivantes : préparer et évaluer les documents stratégiques et opérationnels, soumis au Gouvernement de la République tchèque, concernant le soutien des organisations non-gouvernementales ; coordonner la coopération entre les administrations centrales et les régions dans le domaine de soutien des organisations non-gouvernementales ; analyser et publier les informations sur le statut des organisations non-gouvernementales dans l'Union Européenne. Le Conseil du Gouvernement pour les organisations non-gouvernementales à but non-lucratif a créé plusieurs commissions (par ex. la Commission pour la coopération avec l'Union Européenne, etc.).

Le **contrôle administratif** – englobe le contrôle financier, c'est-à-dire le contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets publics, y compris l'emploi des aides publiques par les personnes contrôlées. Le contrôle administratif est un processus continu qui intervient avant la mise à disposition des deniers publics (contrôle a priori), pendant leur emploi (contrôle courant) et après leur emploi (contrôle a posteriori).

Le **contrôle financier** est un outil de gestion garantissant un emploi efficace des finances publiques. Le contrôle financier est effectué d'abord par les organes de contrôle – on parle alors du

contrôle administratif. Un second volet du contrôle financier est le contrôle de l'emploi des financements étrangers effectué par les organisations internationales selon les conventions internationales promulguées qui engagent la République tchèque. Le dernier élément du contrôle financier est le système de contrôle interne dans les administrations, composé du contrôle de gestion et de l'audit interne.

Développement durable – la définition du concept de développement durable a été formulée en 1987 par la Commission de l'Organisation des Nations Unies pour l'environnement et le développement. Depuis cette date-là, le concept a connu plusieurs évolutions. Le sommet mondial sur le développement durable organisé en 2002 à Johannesburg a souligné que l'objectif du concept est un développement qui garantira un équilibre des trois dimensions fondamentales – sociale, économique et environnementale. La notion clé du développement durable n'est ni l'environnement, ni le développement économique, mais la qualité de vie. La question cruciale est alors comment préserver et développer la qualité de vie sans transgresser les limites environnementales données.

Le **document unique de programmation** est approuvé par la Commission Européenne. Il comprend les informations du même genre que celles qui figurent dans le Cadre communautaire d'appui et dans les programmes opérationnels. En général, l'appui fourni selon les Objectifs 2 et 3 a la forme de document unique de programmation. Pendant la période de programmation actuelle, sur la base du document unique de programmation, la République tchèque recevra l'appui des fonds structurels de l'Union Européenne, pour la région de cohésion Prague, et ceci sur la base du Document unique de Programmation pour l'Objectif 2 (assistance à la conversion économique et sociale des régions qui sont confrontées aux difficultés structurelles) et du Document unique de Programmation pour l'Objectif 3 (aide au développement des ressources humaines cofinancée par les financements nationaux et le Fonds social européen).

La **formation professionnelle particulière** – est une formation, sanctionnée d'un examen, que les fonctionnaires territoriaux sont tenus de passer pour pouvoir exercer certaines activités administratives dont la liste est fixée par la réglementation. Elle est composée de deux modules – module général et module spécialisé. Le module général, commun à tous les fonctionnaires, englobe l'introduction dans l'administration publique et dans les règles de la procédure administrative. Le module spécialisé est différencié en fonction de l'agenda géré par le

fonctionnaire et concerne les compétences de la collectivité dont le fonctionnaire est agent et la réglementation applicable à l'agenda géré.

La **Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité (The European Foundation for Quality Management, EFQM)** a été fondée en 1988 par les présidents de 14 entreprises européennes importantes et sa mise en place a été saluée par la Commission Européenne. L'un des principaux objectifs de la fondation est de renforcer et de développer ses missions par l'intermédiaire des organisations nationales partenaires européens. En République tchèque, c'est la Société Tchèque pour la Qualité qui est membre de ce réseau international et qui a créé en 2002 un Centre EFQM.

Le **Fonds de cohésion** est un instrument de la politique de la cohésion sociale et économique de l'Union Européenne. Cependant, le Fonds de cohésion ne fait pas partie du groupe des fonds structurels de l'Union Européenne. Il existe depuis 1994 et son cadre légal est fixé notamment par le Règlement du Conseil n° 1264/1999 modifiant certains règlements antérieurs instituant le Fonds de cohésion. L'objectif du Fonds de cohésion est d'assister au niveau national les pays sélectionnés dans leur préparation à l'adhésion à l'Union économique et monétaire. Le Fonds de cohésion finance, d'une part, les projets environnementaux visant les objectifs définis par la politique commune de l'Union européenne dans ce domaine et, d'autre part, les projets qui contribuent à la mise en place des réseaux transeuropéens. L'objectif de ce fonds est le soutien au développement des Etats (et non des régions comme c'est le cas des fonds structurels).

Les **fonds structurels de l'Union Européenne** représentent un instrument de la politique structurelle de l'Union Européenne. Leur objectif est de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union Européenne. Ils visent à réduire les écarts dans le développement des régions et les retards des régions désavantagées, des îles et des zones rurales. Les fonds structurels ne financent pas les projets concrets mais les programmes de développement qui ont leur budget propre structuré selon leurs priorités. Les fonds structurels de l'Union Européenne sont au nombre de quatre :

- 1) **Fonds européen du développement régional** – **FEDER** – contribue à réduire les écarts entre les niveaux de développement des régions, les niveaux de vie des régions et les retards des régions les plus arriérées. Il a été créé en 1975.
- 2) **Fonds social européen – FSE** – depuis 1957, il contribue au développement de l'emploi, des initiatives privées, de l'égalité des chances et aux investissements dans les ressources humaines. A

présent, il se concentre sur le soutien des mesures de prévention de lutte contre le chômage, le développement des ressources humaines, l'égalité des chances des hommes et des femmes et le soutien de la cohésion économique et sociale.

3) Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – FEOGA – créé en 1992 aux fins de financement de la politique agricole commune. La partie garanties du Fonds sert quasi exclusivement au financement de la politique agricole commune. La partie orientation finance la restructuration et la modernisation de l'agriculture, la protection et le soutien du développement économique des zones rurales désavantagées, le développement de la compétitivité de l'agriculture, la protection et le développement de l'environnement, etc.

4) Instrument financier d'orientation de la pêche – IFOP – bien qu'il ne s'agisse pas d'un fonds classique, il est rangé parmi les fonds structurels. Il a été créé en 1993. Il finance la restructuration du secteur de la pêche, le soutien, les adaptations et la modernisation du secteur de la pêche, de l'industrie liée et le marketing de ses produits.

Tout fonds peut financer les actions d'assistance technique et les projets pilote et modèle.

Les **initiatives communautaires** sont les programmes spéciaux mis en place par la Commission Européenne pour résoudre les problèmes spécifiques concernant l'ensemble du territoire de l'Union Européenne. Au cours de la période de programmation de 2000 à 2006, pendant laquelle la République tchèque a adhéré à l'Union Européenne, quatre initiatives seront réalisées. Les plus importantes d'entre elles sont le programme INTERREG (instrument favorisant le développement des régions limitrophes) et l'initiative EQUAL (initiative favorisant la mise en oeuvre de nouveaux outils de lutte contre toute forme de la discrimination et des inégalités sur le marché du travail).

ISO sont les normes internationales publiées par l'Organisation Internationale de Normalisation (International Organization for Standardization, ISO). Ces normes internationales sont transformées en normes ISO européennes qui servent de base à l'élaboration des normes nationales. La norme ISO internationale la plus développée porte le n° ISO 9001:2000, la norme européenne le n° EN ISO 9001:2000 et la norme tchèque le n° ČSN EN ISO 9001:2001. La République tchèque est représentée au sein de l'Organisation Internationale de la Standardisation par l'Institut Tchèque de la Normalisation. Les normes de base sont notamment les normes ISO 9000. Ces normes ont été publiées pour la première fois en 1987, elles ont été revues

pour la première fois en 1994 et, plus profondément, en 2000. Parmi les normes ISO 9000, il existe de nombreux standards dont le plus répandu est ISO 9001:2001. Son principe est la mise en place du système de gestion de la qualité selon la norme ČSN EN ISO 9001:2001 dans les organisations qui souhaitent démontrer leur capacité de générer les produits et les services de qualité et d'augmenter la satisfaction des clients ou des citoyens.

L'instrument financier **ISPA** (Instrument structurel de pré-adhésion) est destiné aux pays candidats dans la période de 2000 jusqu'à leur adhésion à l'Union Européenne. Cet instrument a été mis en place par le Règlement du Conseil n° 1267/1999 et par le Règlement du Conseil n° 1266/1999. Il doit favoriser le développement de l'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'environnement. Dans le domaine de l'environnement, le programme ISPA permet d'atteindre les standards de la protection de l'environnement appliqués dans les pays de l'Union Européenne. Dans le domaine des transports, le programme ISPA cofinance la modernisation de l'infrastructure des pays candidats et sa connexion aux réseaux transeuropéens existants ou à créer.

Le **Modèle de l'Excellence EFQM** est un outil de perfectionnement global des performances de l'organisation. Son objectif est d'aider l'organisation d'atteindre une plus grande satisfaction des clients, du personnel et de la collectivité. Le modèle est employé pour décerner le Prix Européen de la Qualité. Le modèle a été créé par la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité.

La notion d'organisation non-gouvernementale à but non-lucratif englobe les associations selon la loi n° 83/1990 J.O., les fondations et les fonds selon la loi n° 227/1997 J.O., les sociétés d'intérêt général selon la loi n° 248/1995 J.O. et les personnes morales de droit canonique selon la loi n° 3/2002 J.O.

Le **Plan national de développement** est un document stratégique fondamental nécessaire à l'éligibilité à l'appui des fonds structurels et du Fonds de cohésion. La structure et le contenu du document sont prévus par la législation de l'Union Européenne, notamment par le Règlement du Conseil (CE) n° 1260/1999 et par d'autres actes de la Commission Européenne. Le Plan national de développement justifie les besoins de financement des fonds structurels de l'Union Européenne et définit les objectifs à atteindre par la mise en oeuvre du Plan national de développement et d'autres documents liés. Le Plan national de développement présente la stratégie justifiant le choix des axes prioritaires dont le financement des ressources de

l'Union Européenne est demandé par la République tchèque. Les objectifs détaillés (des mesures) et les conditions de financement dans divers domaines sont précisés dans les programmes opérationnels (par secteur ou par région) et leurs compléments. Pour la période de programmation raccourcie de 2004 à 2006, un seul document de programmation a été rédigé pour tout le pays – le Plan national du développement de la République tchèque de 2004 à 2006.

La **Politique nationale de soutien de la qualité** a été approuvée par la résolution du Gouvernement de la République tchèque n° 458 du 10 mai 2000. Elle représente le cadre général des initiatives du Gouvernement de la République tchèque et des organisations non-gouvernementales dans le domaine de la qualité. Dans le préambule de la Politique nationale de soutien de la qualité, on peut lire : « La Politique nationale de soutien de la qualité est un ensemble des objectifs, missions, méthodes et outils visant à améliorer la qualité des produits, des services et des activités dans l'économie nationale et l'administration publique, approuvé par le Gouvernement de la République tchèque dans le souci de faciliter l'entrée des entreprises tchèques sur le marché unique de l'Union Européenne et de favoriser leur compétitivité sur les marchés européens et mondiaux. » La Politique nationale de soutien de la qualité est révisée tous les ans par le Conseil de la République tchèque pour la qualité. Sa première partie, la « Déclaration de programme du Conseil de la République tchèque pour la qualité », formule les objectifs et les priorités du Conseil pour l'année à suivre. Les chapitres suivants regroupent les initiatives des départements ministériels, du secteur public et des organisations non-gouvernementales.

Le **Prix Européen de la Qualité (The European Quality Award, EQA)** a été décerné pour la première fois en octobre 1992. Les travaux devant conduire à la mise en place du modèle EQA ont été lancés en 1990 par la Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité avec le soutien de la Commission Européenne. Le modèle EQA est fondé sur les expériences du Prix Deming japonais et du Prix National de la Qualité Malcolm Baldrige américain, ainsi que sur les prix nationaux de la qualité existant en Europe. Le modèle EQA, d'abord applicable aux grandes entreprises, a été adapté au secteur public en 1995. Une année plus tard, la Commission Européenne a publié le modèle EQA pour les petites et moyennes entreprises. Les titulaires des prix nationaux de la qualité sont invités à participer au programme EQA.

Le **Prix national tchèque de la qualité** fait partie de la Politique nationale de soutien de la qualité et

il est décerné par le Conseil de la République tchèque pour la qualité. Le Programme du Prix national tchèque de la qualité permet d'évaluer l'efficacité et la qualité de tous les facteurs importants d'une organisation. Depuis 1998, le prix est compatible avec le Prix Européen de la Qualité basé sur l'évaluation selon le modèle EFQM. Le programme est piloté par l'Association pour le Prix national tchèque de la qualité, créée à Prague sur l'initiative de la Société Tchèque pour la Qualité.

Le **programme opérationnel** est un document approuvé par la Commission en application du Cadre communautaire d'appui. Il est l'un des principaux documents de programmation indispensable à l'éligibilité aux financements des fonds structurels de l'Union Européenne. Le contenu des programmes opérationnels varie en fonction des axes prioritaires du Plan national de développement, des recommandations de la Commission Européenne relatives au Plan national de développement et du Règlement du Conseil (CE), relatif aux fonds structurels et au Fonds de cohésion. Le programme opérationnel englobe notamment une analyse du territoire, les détails des mesures y compris leur cadre financier, la définition des conditions de mise en œuvre du programme etc. Les programmes opérationnels ont un caractère sectoriel ou régional. La République tchèque a préparé, aux fins des financements des fonds structurels de l'Union Européenne dans le cadre de l'Objectif 1 dans la période de programmation raccourcie de 2004 à 2006, les programmes suivants : le Programme opérationnel régional commun, et les programmes Développement des ressources humaines, Développement des zones rurales et de l'agriculture multifonctionnelle, Industrie et commerce, Infrastructure.

Le **Projet Ville saine** – en 1988, l'Organisation des Nations Unies, plus précisément l'Organisation Mondiale de la Santé, a initié le projet international Ville saine auquel elle a invité toutes les métropoles européennes importantes. Le principe du projet est la protection systématique de la santé, le soutien du développement durable, la solution des problèmes conformément à l'Agenda Local 21 et le soutien d'une participation active du public aux discussions sur les projets en cours et futurs dans la localité et dans la région dans le souci d'atteindre les standards de la bonne gouvernance.

Le **re-engineering** (reconfiguration) est une méthode de gestion moderne qui conduit à une réévaluation et reconstruction radicales des processus de l'organisation dans le but de leur perfectionnement au regard des indicateurs critiques des performances, tels que la qualité, les coûts, les

LEXIQUE

services et la rapidité. En bref, faire du re-engineering signifie re-commencer. Le re-engineering cherche les changements qualitatifs, non pas à travers les améliorations des processus existants mais à travers leur suppression et le remplacement par les processus nouveaux.

Le programme **SAPARD** (Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agriculture and Rural Development – Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) – est un programme opérationnel spécial pour l'assistance pré-adhésion dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Son cadre légal est fixé par le Règlement du Conseil (CE) n° 1268/1999, relatif à l'assistance des Communautés aux mesures pré-adhésion pour l'agriculture et le développement rural dans la période de pré-adhésion. Le programme est prévu pour la période de programmation de 2000 à 2006 et il est destiné à tous les pays candidats jusqu'à leur adhésion à l'Union Européenne. L'objectif du programme est le développement durable de l'agriculture et des zones rurales, la solution des problèmes spécifiques de l'agriculture et des zones rurales et l'assistance à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire dans le domaine de la politique agricole commune.

Les **services publics** – sont les services produits,

organisés ou réglementés par les pouvoirs publics de manière à garantir la satisfaction des besoins de la collectivité, sous réserve du respect du principe de subsidiarité. La notion de services publics englobe tant les services publics matériels (services « en nature ») que les aides publiques et, dans une conception plus large, également les services à caractère administratif.

Le **système de contrôle administratif interne** englobe, selon les exigences de la Commission Européenne, deux sous-systèmes, le système de gestion et de contrôle financiers (contrôle de gestion) et le système d'audit interne. Le contrôle de gestion est un mécanisme de contrôle financier exercé par les dirigeants responsables dans le cadre du processus de gestion interne de l'organe administratif. Il commence dès la préparation de l'opération avant son approbation, continue au cours de la mise en oeuvre de l'opération par son suivi, et se termine à la clôture de l'opération, voire à l'évaluation des résultats et de l'opportunité des opérations sélectionnées. L'audit interne est un examen et une évaluation du système de contrôle de gestion, y compris certaines opérations sélectionnées. Il est effectué par une entité indépendante tant du point de vue d'organisation que de celui du fonctionnement.

ANNEXES**Informations essentielles sur la République tchèque**

Région	Surface en km ²	Densité pop. /1 km ²	Chef-lieu
Bohême Centrale	11 014	101	Prague
Bohême du Sud	10 056	62	České Budějovice
Hradec Králové	4 758	116	Hradec Králové
Karlsbad	3 314	92	Karlsbad
Liberec	3 163	136	Liberec
Moravie du Sud	7 062	161	Brno
Moravie-Silésie	5 554	231	Ostrava
Olomouc	5 139	125	Olomouc
Pardubice	4 518	113	Pardubice
Pilsen	7 561	73	Pilsen
Prague	496	414	Prague
Ústí nad Labem	5 335	155	Ústí nad Labem
Vysočina (Hauteurs)	6 925	75	Jihlava
Zlín	3 964	151	Zlín
République tchèque	78 860	131	Prague

Source : Office Statistique Tchèque au 1/10/2001

COORDONNÉES DES CENTRES TCHÈQUES À L'ÉTRANGER

Coordonnées des Centres tchèques à l'étranger

Centres tchèque				
Pays	Adresse	Téléphone - Fax	Directeur	Internet
République tchèque Centrale	Rytířská 539/31 110 00 Prague 1	tél. : +420-221 610 252 fax : +420-221 610 282 e-mail : info@czech.cz	Jan Bondy	www.czechcentres.cz
Allemagne	Friedrichstrasse 206 10969 Berlin	tél. : +49-30-20 82 592 fax : +49-30-20 44 368 e-mail : ccberlin@czech.cz	Blanka Muralová	www.czech-berlin.de
Allemagne	Hauptstrasse 11 01097 Dresden-Neustadt	tél. : +49-351-804 05 15 fax : +49-351-804 05 10 e-mail : ccdresden@czech.cz	Zuzana Pokorná	www.czechcentres.cz/dresden
Allemagne	Prinzregentenstrasse 7 805 38 München	tél. : +49-89-210 249 32 fax : +49-89-210 249 33 e-mail : ccmunich@czech.cz	David Stecher	www.czechcentres.cz/munich
Autriche	Herrengasse 17 1010 Wien	tél. : +43-1-535 23 60-13 fax : +43-1-535 23 60-14 e-mail : ccwien@czech.cz	Marcel Sauer	www.czechcentres.cz/vienna
Belgique	150, av. A. Buyl 1050 Bruxelles	tél. : +32-2-641 89 47 fax : +32-2- 644 51 21 e-mail : ccbrussels@czech.cz	Pavel Černoch	www.czechcenter.be
Bulgarie	Rakovski 100 1000 Sofia	tél. : +359-2-981 39 10 fax : +359-2-981 39 11 e-mail : ccsofia@czech.cz	Vlasta Ransdorfová	www.czechcentres.cz/sofia
Espagne	Avd. Pio XII, 22-24 28016 Madrid	tél. : +34 913 530 623 +34 913 530 622 fax : +34 913 530 624 e-mail : ccmadrid@czech.cz	Adriana Krásová	www.centrocheco.cz
Etats-Unis	1109 Madison Avenue New York NY 10028	tél. : +1-212-288 08 30 fax : +1-212-288 09 71 e-mail : info@czechcenter.com	Iva Karolina Raisinger	www.czechcenter.com
France	18, rue Bonaparte 75 006 Paris	tél. : +331-537 300 22 fax : +331-531 087 27 e-mail : ccparis@czech.cz	Michael Wellner - Pospíšil	www.centretcheque.org
Hongrie	Szegfű u. 4. 1063 Budapest VI.	tél. : +36-1-351 17 37 +36-1-342 58 18 fax : +36-1-351 91 88 e-mail : ccbudapest@czech.cz	Eugen Gál	www.czechcentres.cz/budapest
Pays-Bas	Paleisstraat 4 2514 JA Den Haag	tél. : +31-70-356 14 77 fax : +31-70-362 59 66 e-mail : cchaag@czech.cz	Dáša van Der Horst	www.czechcentres.cz/hague/
Pologne	Al. Róż 16 00-556 Warszawa	tél. : +48-22-621 51 34 fax : +48-22-628 33 20 e-mail : ccwarszawa@czech.cz	Renáta Gorecká	www.czechcentres.cz/warsaw
Roumanie	Strada Ion Ghica 11 Sector 3 030045 Bucuresti	tél. : +40-21-303 92 30 fax : +40-21-312 25 37 e-mail : ccbucuresti@czech.cz	Vilma Anýžová	www.czechcentres.cz/bucharest
Royaume Uni	13 Harley Street London W1G 9QG	tél. : +44-207-307 51 80 fax : +44-207-323 37 09 e-mail : info@czechcentre.org.uk	MgA. Ladislav Pflimpfl	www.czechcentre.org.uk

COORDONNÉES DES CENTRES TCHÈQUES À L'ÉTRANGER

Russie	Julia Fučíka 12-14 123056 Moscou	tél. : +7-095-688 95 15 +7-095-251 05 41 fax : +7-095-251 48 36 e-mail : ccmoskva@czech.cz	Kateřina Novotná	www.czcenter.ru
Russie Maison tchèque	Tverskaja-Jamskaja 36/40 125047 Moscou	tél: +7-095-787 78 54 – stand. fax : +7-095-251 32 27 – stand. tél: +7-095-787 78 51 – hôtel fax : +7-095-978 70 02 – hôtel e-mail : ceskydum@czech.cz	Miloš Jaro	www.czechcentres.cz/ceskydum
Russie OTS Čertanovo	Krasnovo Majaka d. 26 113 570 Moscou – Chertanovo	tél. : +7-095-314 48 81 +7-095-315 13 56 fax : +7-095-314 01 53 e-mail : otscrasr@online.ru	Ladislav Hradil	www.czechcentres.cz/certanovo
Slovaquie	Hviezdoslavovo nám. 8 814 99 Bratislava	tél. : +421-2-592 033 05 fax : +421-2-544 303 09 e-mail : ccbratislava@czech.cz	Stanislava Wanatowiczová Bartošová	www.czc.sk
Suède	c/o Tjeckiska ambassaden Villagatan 21, Box 261 56 100 41 Stockholm	tél. : +46-8-440 42 39 fax : +46-8-411 28 55 e-mail : ccstockholm@czech.cz	Jaroslav Kantůrek	www.czechcentres.cz/stockholm/
Ukraine	Jaroslaviv val 21G 010 34 Kiev	tél. : +380-44-23 483 24 fax : +380-44-23 597 27 e-mail : cckiev@czech.cz	Radovan Vaner	www.cckiev.com.ua

COORDONNÉES DES PRINCIPALES ADMINISTRATIONS EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Coordonnées des principales administrations en République tchèque

Nom	Adresse	Téléphone	Fax	E-mail	Site web
Ministère de l'Intérieur de la République tchèque Direction de l'administration publique	náměstí Hrdinů 3 140 61 Prague 4	+420 974 816 201	+420 974 816 209	verejnasprava@mvcz.cz	www.mvcz.cz
Ministère du Développement régional de la République tchèque	Staroměstské nám. 6 110 15 Prague 1	+420 224 861 111	+420 224 861 333	posta@mmr.cz	www.mmr.cz
Ministère des Finances de la République tchèque	Letenská 15 118 10 Prague 1	+420 257 041 111	+420 257 042 788	podatelna@mfcz.cz	www.mfcz.cz
Ministère des Transports de la République tchèque	nábř. L. Svobody 12/1222 110 15 Prague	+420 251 431 111	+420 251 431 184	posta@mdcr.cz	www.mdcr.cz
Ministère de l'Informatique de la République tchèque	Havelská 22 130 00 Prague 3	+420 221 008 111	+420 221 008 111	posta@micr.cz	www.micr.cz
Ministère de l'Industrie et du Commerce de la République tchèque	Na Františku 32 110 15 Prague 1	+420 224 851 111	+420 222 311 970	mpo@mpo.cz	www.mpo.cz
Ministère de la Justice de la République tchèque	Vyšehradská 16 128 10 Prague 2	+420 221 997 111	+420 224 919 927	posta@msp.justice.cz	www.justice.cz
Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports de la République tchèque	Karmelitská 7 118 12 Prague 1	+420 257 193 111	+420 257 193 790	info@msmt.cz	www.msmt.cz
Ministère de la Culture de la République tchèque	Maltézské nám. 471/1 118 11 Prague 1	+420 257 085 111	+420 224 318 155	posta@mkcr.cz	www.mkcr.cz
Ministère de la Défense de la République tchèque	Tychonova 1 160 01 Prague 6	+420 973 201 111	+420 973 200 000	sekretariat.mo@army.cz	www.army.cz
Ministère du Travail et des Affaires Sociales de la République tchèque	Na Poříčním právu 1 110 01 Prague 2	+420 221 921 111	+420 224 918 391	posta@mpsv.cz	www.mpsv.cz
Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque	Loretánské náměstí 5 118 00 Prague 1	+420 224 181 111	+420 224 182 041	info@mzv.cz	www.mzv.cz
Ministère de la Santé de la République tchèque	Palackého náměstí 4 128 01 Prague 2	+420 224 971 111	+420 224 972 111	mzcr@mzcr.cz	www.mzcr.cz
Ministère de l'Agriculture de la République tchèque	Těšnov 17 117 05 Prague 1	+420 221 811 111	+420 224 810 478	info@mze.cz	www.mze.cz
Ministère de l'Environnement de la République tchèque	Vršovická 65 100 10 Prague 10	+420 267 121 111	+420 267 310 308	info@env.cz	www.env.cz
Office du Gouvernement de la République tchèque, Section de l'organisation, des ressources humaines et de la formation	Nábřeží E. Beneše 4 118 01 Prague 1	+420 221 774 117	+420 221 774 218	posta@vlada.cz	www.vlada.cz
Présidence de la République tchèque	Pražský Hrad 119 08 Prague 1	+420 224 371 111	+420 224 373 300	jiri.weigl@hrad.cz	www.hrad.cz
Chambre des Députés du Parlement de la République tchèque	Sněmovní 4 118 26 Prague 1	+420 257 171 111	+420 257 534 469	posta@psp.cz	www.psp.cz
Sénat du Parlement de la République tchèque	Valdštejnské nám. 4 118 01 Prague 1	+420 257 071 111	+420 257 534 307	webmaster@senat.cz	www.senat.cz
Association des régions de la République tchèque	Zborovská 11 150 21 Prague 5	+420 257 280 178	+420 257 280 639	indrova@kr-s.cz	www.kr-urady.cz
Union des villes et des communes de la République tchèque	Pacovská 31 140 00 Prague 4	+420 241 733 589	+420 241 733 586	smocr@smocr.cz	www.smocr.cz
Association des secrétaires de mairie de la République tchèque	Nádražní II. 619 Velká Bystřice 783 53 Olomouc	+420 585 351 708	+420 585 351 708	kos.jar@volny.cz	www.stmou.cz

COORDONNÉES DES ADMINISTRATIONS RÉGIONALES EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Coordonnées des administrations régionales en République tchèque**Bohême Centrale**

Adresse : Zborovská 11, 150 21 Prague 5
Téléphone : +420 257 280 111
Fax : +420 257 280 332
e-mail : info@stredocech.cz
Site web : www.kr-stredocesky.cz

Bohême du Sud

Adresse : U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice
Téléphone : +420 386 720 111
Fax : +420 386 359 049
e-mail : podatelna@kraj-jihocesky.cz
Site web : www.kraj-jihocesky.cz

Hradec Králové

Adresse : Wonkova 1142, 500 02 Hradec Králové
Téléphone : +420 495 817 111
Fax : +420 495 817 336
e-mail : posta@kr-kralovehradecky.cz
Site web : www.kr-kralovehradecky.cz

Karlsbad

Adresse : Závodní 353/88, 360 01 Karlovy Vary
Téléphone : +420 353 502 111
Fax : +420 353 331 509
e-mail : epodatelna@kr-karlovarsky.cz
Site web : www.kr-karlovarsky.cz

Liberec

Adresse : U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec 2
Téléphone : +420 485 226 111
Fax : +420 485 226 330
e-mail : info@kraj-lbc.cz
Site web : www.kraj-lbc.cz

Moravie du Sud

Adresse : Žerotínovo nám. 3/5, 601 82 Brno
Téléphone : +420 541 651 111
Fax : +420 541 651 209
e-mail : posta@kr-jihomoravsky.cz
Site web : www.kr-jihomoravsky.cz

Moravie-Silésie

Adresse : 28. října 117, 702 18 Ostrava
Téléphone : +420 595 622 222
Fax : +420 595 622 126
e-mail : posta@kr-moravskoslezsky.cz
Site web : www.kr-moravskoslezsky.cz

Olomouc

Adresse : Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc
Téléphone : +420 585 508 111
Fax : +420 585 508 813
e-mail : posta@kr-olomoucky.cz
Site web : www.kr-olomoucky.cz

COORDONNÉES DES ADMINISTRATIONS RÉGIONALES EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Pardubice

Adresse : Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice
Téléphone : +420 466 026 111
Fax : +420 466 611 220
e-mail : posta@pardubickykraj.cz
Site web : www.pardubickykraj.cz

Pilsen

Adresse : Škroupova 18, 306 13 Plzeň
Téléphone : +420 377 195 111
Fax : +420 377 195 078
e-mail : posta@kr-plzensky.cz
Site web : www.kr-plzensky.cz

Ústí nad Labem

Adresse : Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem
Téléphone : +420 475 657 111
Fax : +420 475 200 245
e-mail : urad@kr-ustecky.cz
Site web : www.kr-ustecky.cz

Vysočina (Hauteurs)

Adresse : Žižkova 57, 587 33 Jihlava
Téléphone : +420 564 602 111
Fax : +420 564 602 420
e-mail : epodatelna@kr-vysocina.cz
Site web : www.kr-vysocina.cz

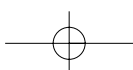
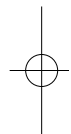
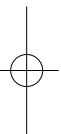
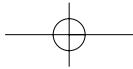
Zlín

Adresse : Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín
Téléphone : +420 577 043 111
Fax : +420 577 043 152
e-mail : posta@kr-zlinsky.cz
Site web : www.kr-zlinsky.cz

LISTE DES LOIS CHOISIES CONCERNANT L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Liste des lois choisies concernant l'administration publique en République tchèque

- Loi n° 2/1969 J.O., sur la création des ministères et autres administrations centrales de la République tchèque (loi sur les compétences), modifiée.
- Loi n° 62/2003 J.O., sur les élections au Parlement Européen et sur diverses mesures législatives, modifiée.
- Loi n° 106/1999 J.O., sur le libre accès aux informations, modifiée.
- Loi n° 128/2000 J.O., sur les communes, modifiée.
- Loi n° 129/2000 J.O., sur les régions, modifiée.
- Loi n° 130/2000 J.O., sur les élections aux assemblées régionales et sur diverses mesures législatives.
- Loi n° 131/2000 J.O., sur la capitale Prague, modifiée.
- Loi n° 132/2000 J.O., sur les modifications des lois, consécutives à la loi sur les régions, à la loi sur les communes, à la loi sur les offices de district et à la loi sur la capitale Prague.
- Loi n° 143/1992 J.O., sur les traitements et indemnités pour astreintes dans les services publics.
- Loi n° 157/2000 J.O., sur le transfert de biens, actifs et passifs de la République tchèque aux régions.
- Loi n° 218/2000 J.O., sur la procédure budgétaire et sur diverses mesures législatives (procédure budgétaire), modifiée.
- Loi n° 218/2002 J.O., sur la fonction publique de l'Etat et sur les traitements de certains fonctionnaires de l'Etat.
- Loi n° 219/2000 J.O., sur le patrimoine de la République tchèque et sur sa représentation dans les relations juridiques.
- Loi n° 220/2000 J.O., sur les modifications des lois, consécutives à la loi sur le patrimoine de la République tchèque et sur sa représentation dans les relations juridiques.
- Loi n° 227/2000 J.O., sur la signature électronique et sur diverses mesures législatives, modifiée.
- Loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts aux collectivités locales et à certains fonds publics, modifiée.
- Loi n° 250/2000 J.O., sur les budgets des collectivités locales, modifiée.
- Loi n° 290/2002 J.O., sur le transfert d'autres biens, actifs et passifs de la République tchèque aux régions, aux communes et aux associations sportives, et sur diverses mesures législatives, modifiant la loi n° 157/2000 J.O., modifiée par la loi n° 10/2001 J.O., et de la loi n° 20/1966 J.O., sur la santé publique, modifiée.
- Loi n° 312/2002 J.O., sur les fonctionnaires des collectivités locales et sur diverses mesures législatives.
- Loi n° 314/2002 J.O., portant la liste des communes à compétences déléguées et des communes à compétences élargies.
- Loi n° 320/2001 J.O., sur le contrôle financier dans l'administration publique et sur diverses mesures législatives (loi sur le contrôle financier), modifiée.
- Loi n° 320/2002 J.O., sur diverses mesures législatives liées à la suppression des offices départementaux.
- Loi n° 347/1997 J.O., loi constitutionnelle portant la création des collectivités territoriales supérieures et modifiant la Constitution de la République tchèque.
- Loi n° 387/2004 J.O., sur les modifications des frontières des régions, modifiant la loi n° 243/2000 J.O., sur l'attribution des produits de certains impôts aux collectivités locales et à certains fonds publics, modifiée et la loi n° 314/2002 J.O., portant la liste des communes à compétences déléguées et des communes à compétences élargies, et la loi 131/2000 J.O., sur la capitale Prague, modifiée.



Carte des régions de la République tchèque

CARTE DES RÉGIONS DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE



Carte des régions de la République tchèque
(au 1/7/2004)



